ELEIÇÕES MUNÍCIPAIS NA PANDEMIA

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 1 01/04/2022 13:54

ELEIÇÕES MUNÍCIPAIS NA PANDEMIA

Antonio Lavareda
Helcimara Telles
(Organização)

FGV EDITORA

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 3 01/04/2022 13:54

Copyright © 2022

Direitos desta edição reservados à
EDITORA FGV
Rua Jornalista Orlando Dantas, 37
22231-010 | Rio de Janeiro, RJ | Brasil
Tels.: 0800-021-7777 | 21-3799-4427
Fax: 21-3799-4430
editora@fgv.br | pedidoseditora@fgv.br
www.fgv.br/editora

Impresso no Brasil | *Printed in Brazil*

Todos os direitos reservados. A reprodução não autorizada desta publicação, no todo ou em parte, constitui violação do copyright (Lei nº 9.610/98).

Os conceitos emitidos neste livro são de inteira responsabilidade dos autores.

1ª edição: 2022

COORDENAÇÃO EDITORIAL E COPIDESQUE
Ronald Polito

REVISÃO
Sandro Gomes dos Santos
Marco Antonio Corrêa

PROJETO GRÁFICO DE MIOLO E DIAGRAMAÇÃO
Ilustrarte Design e Produção Editorial

CAPA

Dedicamos este volume aos pesquisadores, colaboradores em diversos projetos, autores em volumes anteriores e, sobretudo, aos amigos inesquecíveis: Gláucio Soares (*in memoriam*) e Gustavo Venturi (*in memoriam*)

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 5 01/04/2022 13:54

Sumário

Apresentação 9
Antonio Lavareda e Helcimara Telles

1. Eleições municipais como barômetros ideológicos e a ciclicalidade eleitoral da Nova República 13
Antonio Lavareda e Vinícius Silva Alves

2. As forças de esquerda e direita nas prefeituras: o desempenho dos blocos ideológicos por tipo de município 79
Helcimara Telles e Carlos Freitas

3. As novas direitas: uma tipologia a partir dos prefeitos eleitos 125
Adriano Codato, Bruno Bolognesi, Nilton Sainz, Maiane Bittencourt e Rafael Perich

4. As elites políticas nas capitais: perfil dos candidatos, prefeitos e vereadores eleitos 147
Nerea Ramírez García, Vinícius Silva Alves e Sandra Avi dos Santos

5. As minorias políticas nas eleições municipais 171
Carlos Augusto da Silva Souza, Cloves Oliveira e Joyce Miranda Leão Martins

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 7 01/04/2022 13:54

6. O HGPE morreu? A audiência da propaganda eleitoral e o voto 195
Felipe Borba, João Francisco Meira e Steven Dutt-Ross

7. Fato ou boato nas mídias sociais: a batalha contra as *fake news* 215
Érica Anita Baptista, Nayla Lopes, Claudio Luis de Camargo Penteado e João Cardoso Lara Camargos

8. Abstenção eleitoral, voto facultativo e obrigatório 237
Yan de Souza Carreirão, Pedro Floriano Ribeiro, Julian Borba e Ednaldo Aparecido Ribeiro

9. Regras e ambientes: coligações e seus impactos no Legislativo municipal 269
Silvana Krause, Wagner Pralon Mancuso e Bruno Marques Schaefer

10. Os efeitos da ausência das coligações proporcionais nas eleições para vereador 295
Bruno Wilhelm Speck

11. O novo sistema eleitoral partidário municipal veio para ficar? 331
Maria Teresa Miceli Kerbauy, Vitor de Moraes Peixoto, Paulo Victor Melo e Larissa Martins Marques

Sobre os autores 351

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 8 01/04/2022 13:54

Apresentação

Apresentamos o quarto volume da série sobre eleições municipais que as examina em seus variados aspectos. Abordando desde o comportamento do eleitor, passando pela dinâmica das estruturas partidárias, pelos novos partidos e por seu papel na demarcação dos ciclos eleitorais da Nova República. Essa tetralogia é resultado de um trabalho iniciado há mais de uma década, por meio de uma profícua relação institucional entre o Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe) e o grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

A inspiração nos veio da constatação de uma lacuna importante nos estudos eleitorais brasileiros que concerne à dimensão local. Com efeito, as monografias voltadas a ela que eram publicadas regularmente na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*,[1] desde meados do século passado por Orlando de Carvalho, foram interrompidas durante o período autoritário. E as disputas municipais só voltaram ao foco das análises muito tempo depois, com os trabalhos reunidos na obra organizada por Fábio Wanderley Reis (1978), *Os partidos e o regime*, estudando as eleições municipais de 1976 em municípios de médio porte. Após a redemocratização, essa área continuaria recebendo pouca atenção, consistindo basicamente em estudos de caso

[1] Revista Brasileira de Estudos Políticos. Disponível em: https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 9 01/04/2022 13:54

isolados, e, quando foram publicadas coletâneas, elas foram circunscritas a regiões ou estados.

Essa parceria foi responsável pela realização de pesquisas quantitativas; estudos qualitativos; levantamentos das coberturas midiáticas; análises de sentimentos nas mídias sociais e outras metodologias capazes de apreender tanto o contexto das disputas quanto o estado da opinião pública e a conduta dos diversos atores que participam das eleições locais. Os estudos realizados impactaram não somente a produção bibliográfica do país. Mais do que isso, eles tiveram consequências positivas na formação de dezenas de estudantes, que deles lançaram mão para elaborar suas monografias de graduação, dissertações de mestrado e teses de doutorado. E é com muita satisfação que registramos o fato de que alguns desses trabalhos foram premiados dentro e fora do Brasil.

Centenas de professores, pesquisadores, estudantes de graduação e de pós-graduação das mais consolidadas universidades, como também de instituições de ensino em desenvolvimento, vêm participando desse ambicioso projeto que pioneiramente promoveu a inserção dessa temática no cenário acadêmico, a partir daí levando-a para eventos científicos nacionais e internacionais.

Os volumes publicados analisaram as eleições das últimas décadas. Nelas, o país passava por períodos de bonança e crises econômicas; estabilidade e crises políticas; e presidentes de todos os quadrantes ideológicos. De outro lado, houve mudanças significativas no financiamento das campanhas e também no plano da comunicação, com o surgimento de novas plataformas e alterações significativas no relacionamento entre candidatos e eleitores. Esses últimos pleitos, de 2020, abordados neste volume, foram especialmente singulares. Realizados em plena pandemia da Covid-19, a maior crise sanitária em 100 anos — que até o momento da conclusão deste volume já havia ceifado mais de 600 mil vidas no país —, com novas regras e cronograma diferente dos demais, eles também registraram a maior taxa de abstenção da série histórica. Obviamente, acompanhar com razoável latitude todos esses processos e seus impactos sobre a configuração do sistema político-eleitoral a partir dos municípios é inédito na ciência política brasileira.

Agradecemos a todos os colaboradores que estiveram conosco em todo o período e neste volume. Também agradecemos ao professor Enoque Gomes Cavalcanti, diretor presidente do Ipespe, que tanto contribuiu para a quali-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 10 01/04/2022 13:54

dade desta publicação, aos estudantes que nos auxiliaram na revisão do texto final — Ulle Figueiredo, da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e Paulo Alves, da UFMG — e à Editora FGV, pela continuada e qualificada parceria.

Outubro, 2021
Antonio Lavareda
Helcimara Telles

Referência

REIS, F. W. *Os partidos e o regime*: a lógica do processo eleitoral brasileiro. São Paulo: Símbolo, 1978.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 11 01/04/2022 13:54

1

Eleições municipais como barômetros ideológicos e a ciclicalidade eleitoral da Nova República

Antonio Lavareda
Vinícius Silva Alves

Introdução

Em que medida as eleições locais contribuem para a organização do sistema político nacional? Existe alguma relação com as eleições presidenciais? Avançar nas respostas a essas questões demanda esclarecer se os processos eleitorais para a escolha de prefeitos e vereadores operam sob lógicas distintas, ou completamente alheias, à seleção de mandatários para as demais arenas da Federação. Seguindo o raciocínio, se os pleitos locais estiverem concatenados com as eleições gerais, é possível que as disputas pelos cargos de vereador e prefeito sinalizem cenários eleitorais favoráveis a alguns partidos, ou grupos de partidos, nas competições estaduais e nacionais imediatamente subsequentes?

Enfrentar tais indagações requer o exame de sucessivos pleitos ao longo de uma série histórica, capaz de evidenciar, ou não, que o desempenho eleitoral das legendas nas competições estaduais e nacionais seria influenciado pelo resultado das disputas locais que as antecedem. Nesse sentido, identifi-

caríamos, durante o período investigado, ciclos eleitorais que compreendem processos de ruptura, alinhamento ou realinhamento do sistema partidário-eleitoral promovidos por *eleições críticas*, os quais seriam sinalizados pelo desempenho dos partidos nas disputas municipais precedentes. Sob essa hipótese, as competições locais, realizadas no intermédio das eleições gerais, operariam como barômetros para a aferição da competitividade das legendas nos pleitos subsequentes, viabilizando reflexões sobre cenários de continuidade ou mudança na distribuição do apoio eleitoral.

Embora as eleições municipais despertem grande atenção da mídia[2] e mobilizem regularmente fatias expressivas do eleitorado,[3] a literatura da ciência política frequentemente as considera como disputas de segunda ordem, ofuscadas pelas demais competições do sistema, ou mesmo desconectadas dos processos eleitorais de abrangência estadual ou nacional.

No caso brasileiro, entre outros fatores, a suposta desarticulação seria resultante de um sistema altamente fragmentado, que convive com baixas taxas de identificação partidária e apresenta calendário eleitoral que separa temporalmente as disputas por cargos eletivos locais daquelas estaduais e nacionais. A proximidade entre eleitores e candidatos nos municípios faria ainda com que as competições nessa arena fossem essencialmente orientadas por questões personalistas ou locais. Considerando as características do sistema partidário-eleitoral brasileiro — com dezenas de partidos registrados no TSE[4] —, entendemos que a busca por padrões de articulação entre as competições que ocorrem nos diferentes níveis será mais bem-sucedida quando agregarmos o desempenho eleitoral dos partidos em campos ideológicos.[5]

---

[2] Os autores agradecem os valiosos comentários e sugestões das professoras Maria Hermínia Tavares de Almeida e Silvana Krause. Agradecemos também a Cinthia Carvalho Dalcin, Pedro Paulo Ferreira Bispo de Assis e Ulle Ráfaga Campos e Figueiredo pela contribuição para a realização da pesquisa. Para alguns exemplos, ver G1 (2020), BBC News Brasil (2020) e O Estado de S. Paulo (2020).

[3] Vale salientar que as taxas de abstenção nas eleições municipais brasileiras tendem a ser menores do que aquelas observadas nas eleições gerais (Carreirão et al., 2022), embora a abstenção no pleito de 2020, marcado pela pandemia, tenha sido superior em relação a 2018.

[4] Atualmente, há 32 legendas oficializadas junto ao Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

[5] Utilizamos a classificação ideológica proposta por Krause, Machado e Miguel (2017), incluindo os partidos que obtiveram registro junto ao Tribunal Superior Eleitoral a partir de 2015 (Novo, Rede, PMB e UP), que não estão presentes na obra mencionada. Mais detalhes podem ser consultados nos anexos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 14 01/04/2022 13:54

Partindo do trabalho seminal de Carneiro e Almeida (2008), que identificou uma articulação entre a votação de sete partidos tradicionais para cargos em disputa nas distintas arenas da federação brasileira entre 1994 e 2000, e compreendendo os processos eleitorais como "expressões discretas de processos contínuos" (Soares, Terron e Alkmim, 2016:47) — que exprimiriam avaliações latentes sobre os campos em disputa —, entendemos que os pleitos municipais sinalizam oportunidades para possíveis realinhamentos do sistema. Sendo os pleitos locais *intermediários*, uma vez que ocorrem entre as disputas estaduais e nacionais, estes serviriam para atualizar o nível de apoio a legendas de diferentes espectros, afetando seu desempenho potencial nos pleitos subsequentes. Além disso, a dimensão local dessas disputas, com a grande proximidade entre eleitores e candidatos, favorece o compartilhamento de valores e atitudes políticas de modo mais refinado, aferindo o peso da influência de lideranças locais sobre a sorte das eleições gerais subsequentes.

A partir de uma análise histórico-comparativa[6] (Landman, 2002), que utiliza dados coletados junto ao TSE e retoma processos sociopolíticos desde a transição democrática, identificamos que os processos de realinhamento do sistema decorrem de uma causalidade complexa, que envolve diferentes fatores explicativos, não suficientemente investigados de uma perspectiva meramente quantitativa. Assim, avançamos sobretudo ao identificar uma condição para sua ocorrência: a alteração no desempenho eleitoral dos campos nas competições locais antecedentes.

Argumentamos que as disputas municipais são capazes de assinalar o peso dos campos ideológicos no sistema, refletindo sobre seu desempenho nas disputas estaduais e nacionais subsequentes, contribuindo, por conseguinte, para a delimitação de ciclos eleitorais desde o início da Nova República.

Embora sob arranjos institucionais diversos e assumindo características bastante distintas ao longo da história brasileira, entendemos que, desde o século XVI (Porto, 2002), as disputas locais contribuíram decisivamente para um processo de sedimentação da influência do município na organização

[6] Por meio do enquadramento teórico proposto, buscamos oferecer ganhos analíticos ao elevarmos o nível de abstração (Sartori, 1970) para o exame, pela primeira vez, de todos os pleitos realizados nas distintas arenas da Federação entre 1982 e 2020 — período que compreende, além da última disputa do período autoritário, todas as eleições realizadas desde o início da Nova República. Viabilizamos, portanto, a análise de um interstício amplo, no qual se observa a criação, a fusão e o desaparecimento de diversas legendas com capilaridade heterogênea no território nacional.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 15 01/04/2022 13:54

política nacional (Queiroz, 1976; Leal, 2012), tendo sido fundamentais para a regulação do conflito político em etapas iniciais do sistema, e condicionantes para o posterior estabelecimento de governos representativos no país (Limongi, 2012). Adaptando-se a novos desenhos institucionais, a influência de lideranças locais sobre a configuração da política nacional durante a Nova República seria, portanto, percebida contemporaneamente por meio dos barômetros que sinalizam contextos favoráveis a novos realinhamentos do sistema.

O trabalho avança, em especial, ao investigar como as eleições municipais de 1988, 1992, 2000 e 2016 sinalizaram ciclos eleitorais auspiciosos aos campos ideológicos que chegaram à presidência nos momentos subsequentes — em 1989 (direita), 1994 (centro), 2002 (esquerda) e 2018 (direita) —, com reflexos também sobre as demais categorias em disputa nas eleições gerais. Além disso, por meio de testes estatísticos não paramétricos, examinamos como os referidos ciclos se desdobram no plano subnacional, analisando o nível de articulação entre o desempenho estadual dos campos nas eleições locais e gerais durante os processos de realinhamento do sistema favoráveis ao centro, à esquerda e à direita.

Em adição a esse tópico introdutório, o trabalho se organiza em mais cinco seções, além das considerações finais que sumarizam os achados, as limitações e os apontamentos sobre o cenário eleitoral de 2022. Na segunda seção, retomamos os principais debates teóricos sobre o papel da arena local na organização dos sistemas políticos, sintetizando os pontos em que a literatura no Brasil avançou. Na terceira, delimitamos os ciclos eleitorais que se apresentam desde o início da Nova República, percorrendo sinopticamente as conjunturas que antecederam as *eleições críticas* e fotografando o desempenho dos campos nas eleições gerais de cada ciclo. Na quarta seção, especificamos os argumentos teóricos que fundamentam o enquadramento analítico proposto, destacando a possibilidade de os pleitos locais aferirem a competitividade das legendas associadas aos distintos espectros. Na quinta seção, apresentamos e discutimos os achados que evidenciam que as disputas municipais — especialmente os pleitos para vereador — operam como barômetros ideológicos capazes de sinalizar *eleições críticas* e consequentes realinhamentos do sistema partidário-eleitoral. Na seção seguinte, analisamos como o desempenho estadual dos campos nas disputas para prefeito e vereador articula sua votação nas eleições proporcionais estaduais (deputado estadual e deputado federal), nas majoritárias estaduais (governador e senador)

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 16 01/04/2022 13:54

e, sobretudo, nas disputas presidenciais. Assim, chamamos atenção também para os distintos desdobramentos, no plano subnacional, dos realinhamentos promovidos por cada ciclo, evidenciando diferenças marcantes entre eles.

O debate teórico

A relação entre a competição local e a nacional: a definição do problema na ciência política

Se por eleições locais entendemos as disputas para a escolha de membros dos poderes representativos no nível municipal, de logo é importante registrar o quão reduzido é na bibliografia internacional o volume de estudos sistemáticos acerca dessa categoria de pleitos (Marschall, Shah e Ruhil, 2011; Krebs, 2014). A conexão entre as arenas políticas local e nacional, sobretudo, segue sendo subestimada pela literatura. No entanto, ressalvas iniciais merecem ser feitas em razão de estudos como o de Morgenstern (2017), que seguiram predecessores como Schattschneider (1960) e Katz e Eldersveld (1961), ao arguir a tese de que *toda política é local*, usualmente associada ao congressista americano Tip O'Neill. Em seu trabalho, por exemplo, Morgenstern (2017) analisa, em perspectiva comparada, a capacidade de os partidos incorporarem questões políticas locais em suas plataformas, examinando a consistência no apoio do eleitorado às legendas e nas votações por elas recebidas para o Legislativo nacional a partir de dados agregados no nível municipal.[7]

As explicações para o pouco interesse dedicado a estudos sistemáticos que investigam uma possível conexão entre as arenas local e nacional flutuam entre ângulos diversos, predominando duas delas. De um lado, o relativo desinteresse pode ser atribuído à grande proximidade entre eleitores e candidatos nas municipalidades, da qual resultariam elos que posicionariam aspectos ideológicos e preferências partidárias em plano secundário. Nesse sentido, a literatura sobre

[7] Entendemos que a relevância de estudos dessa perspectiva, que desafiam uma lógica *top-down* de organização de um sistema partidário, reside especialmente em sua capacidade de esclarecer aspectos e processos substantivos que permeiam a organização de uma comunidade política. Assim, argumentamos que uma proposta de investigação sistemática capaz de iluminar a potencial influência da arena local sobre a organização do sistema político nacional contribuiria sobretudo por viabilizar reflexões que interessam ao debate teórico sobre representação, estratégia e organização partidária, coordenação política, formulação de agenda legislativa e implementação de políticas públicas, entre outros.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 17 01/04/2022 13:54

personal vote sugere que sistemas de competição com distritos uninominais ou que combinam representação proporcional e lista aberta cultivariam relações entre eleitores e candidatos, em boa medida, alheias aos partidos.[8]

De outro lado, o menor espaço na literatura em ciência política sobre o tema ancora-se na qualificação das eleições locais como de menor importância política, destacando suas elevadas taxas de abstenção,[9] frequentemente compreendidas em função do tamanho dos municípios, das características do sistema eleitoral, do calendário eleitoral, entre outros.[10]

Destacamos, ainda, que evidências acerca de um decréscimo na participação política no nível local têm sido associadas aos recentes incentivos institucionais para amalgamar municipalidades em alguns países europeus (Van Houwelingen, 2017). Dado o contexto de *municipal amalgamations*, tem-se que esse aumento na população, conforme destacado por Van Houwelingen (2017), corresponde a taxas decrescentes de comparecimento eleitoral. Diferentemente do que ocorre com as eleições regionais, cujo número de estudos cresceu na mesma proporção em que foram introduzidas ou ampliadas em muitos países (Shakel e Dandoy, 2014), a abordagem das disputas locais na bibliografia sobre sistemas partidários e comportamento eleitoral segue ocupando espaço tímido na literatura. O certo é que parece continuar válida a afirmação de Marschall (2010), segundo a qual seria um exagero em termos acadêmicos falarmos na existência de uma área de estudos devotada às eleições locais.

Nesse contexto, conforme destacamos na introdução, divergem a crônica política e a literatura em ciência política a respeito do peso das eleições locais para a discussão e compreensão de processos político-eleitorais de abrangência nacional. Em síntese, os achados da literatura científica desdobram-se em dois tipos de abordagem mais frequentes. A primeira, influenciada por Reif e Schmitt

[8] Stokes (1964, 1967); Ames (2002); Cain, Ferejohn e Fiorina (1984, 1987); Carey e Shugart (1995); Katz, Grofman e Lijphart (1986); Mainwaring (1999); Samuels (1999).

[9] Alford e Lee (1968); Morlan (1984); Bridges (1997).

[10] Gendźwiłł e Steyvers (2021); Cancela e Geys (2016); Van Houwelingen (2017); Tavares e Raudla (2018). Além disso, outras explicações somam-se a essa perspectiva teórica. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma forte influência de grupos de interesse em pleitos locais reafirmaria uma espécie de não partidarização na maioria dessas disputas (Anzia, 2011). Tratadas como *off-cycle elections* em razão de sua separação no calendário das disputas estaduais e nacionais, por motivos que remontam às Progressive Municipal Reforms do final do século XIX e início do século XX, os achados de Anzia (2011) contribuem para que investigações sistemáticas acerca de uma possível conexão entre as arenas local e nacional permaneçam à margem do *mainstream* nos estudos sobre sistemas partidários.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 18 01/04/2022 13:54

(1980), as situa como eleições de *second order*, afirmando sua inscrição na parte inferior do sistema eleitoral estruturado verticalmente. Assim, as eleições locais seriam submetidas a um influxo *coattail* das disputas nacionais. Mesmo sob um marco teórico que informa estudos mais recentes (Kjaer e Steyvers, 2018), muito embora se pondere que as autoridades locais possam imprimir diversidade aos processos políticos situados nas municipalidades, reconhece-se que os pleitos que se desenvolvem nessa arena estão conectados a eleições de *first-tier*.

O segundo conjunto de estudos atribui às eleições municipais, sobretudo quando distanciadas no tempo em relação aos pleitos nacionais, pouca ou nenhuma relação com estes. Desse modo, seus resultados seriam frutos de processos especificamente locais, relacionados com competição entre personalidades e visões concorrentes, não ideologizadas e pouco partidarizadas, de gerenciamento das cidades. Nesse sentido, as disputas locais expressariam conflitos de escopo pouco compatível e de difícil interseção com as políticas públicas envolvidas nos outros níveis de governação, e por isso não se entrecruzariam com as disputas respectivas[11] (Sagrera et al., 2017).

No Brasil, embora os estudos sobre esse tema também não fujam à regra da escassez, acreditamos que se avançou mais que em outros países na conjectura e nas hipóteses sobre o significado assumido pelas eleições locais no conjunto do sistema partidário nacional. O fato de que, a partir da Constituição de 1988, as eleições municipais passaram a ser realizadas ao meio dos mandatos para cargos eletivos estaduais e nacionais, e na mesma data em todo o país, certamente contribuiu para que o tema ganhasse mais incentivo e visibilidade nos últimos anos (Lavareda e Telles, 2011, 2016, 2020). Avançar mais não significa, contudo, ter se avançado muito, como veremos a seguir.

A articulação da competição política em um sistema multinível: o caso brasileiro

A partir dos trabalhos pioneiros de Lima Jr. (1983, 1997), que ressaltaram a relevância de uma análise sobre as diferenças no formato assumido pelas disputas partidárias nas distintas unidades da federação, Lavareda (1991), ao examinar as dinâmicas de competição política estabelecidas durante a Quarta República — a primeira experiência nacional de democracia de massas —,

[11] Para um debate sobre o tema, ver Wells (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 19 01/04/2022 13:54

propôs um modelo inédito com vistas a identificar como se dava a organização do sistema partidário nacional, chamando atenção para um padrão de relacionamento entre as várias categorias de competição partidária presentes no sistema eleitoral brasileiro.

Em razão da indisponibilidade de dados dos pleitos locais, que à época não tinham uniformidade quanto ao momento de sua realização, o modelo proposto por Lavareda (1991) deixou de fora, contudo, uma análise sistemática acerca do papel das eleições municipais para a organização do sistema partidário nacional. Ainda assim, após identificar que as eleições de governador promoviam naquele sistema uma articulação entre as disputas nacionais e estaduais, servindo ainda como um elo entre as disputas do sistema majoritário e do sistema proporcional, o autor assinalou que era plausível supor que "embora em velocidade muito mais lenta, também as eleições de prefeitos paulatinamente associavam-se às disputas majoritárias estaduais" (Lavareda, 1991:121). Além disso, depreende-se do modelo em discussão que as eleições de prefeito exerceriam, naquele momento, um efeito dominante sobre os pleitos para o Legislativo municipal, aos quais se associariam também de maneira expressiva as disputas partidárias por assentos nas Assembleias Legislativas e na Câmara Federal (Lavareda, 1991:131).

A investigação sobre uma possível articulação nas disputas para cargos eletivos de diferentes estratos da Federação, além de estudos de caso que se dedicaram a analisar dinâmicas de competição interna nos estados, ganhou espaço na literatura. Ainda assim, poucos se debruçariam sobre o objeto aqui tratado. Na coletânea organizada por Lima Jr. (1997), a dimensão municipal esteve ausente nas análises dos oito subsistemas estaduais observados. Duas décadas depois, o exame de dinâmicas de competição partidária no nível local também continuaria ausente em outra coletânea mais extensiva em número de estados (Paiva e Pietrafesa, 2021). Igualmente, Mainwaring (1999) não reservou lugar para o exame das competições políticas no nível municipal em sua investigação sobre os sistemas partidários da Quarta, Quinta e da Sexta República. O único registro feito pelo autor sobre as disputas de nível local refere-se à eleição para prefeito de São Paulo, ocorrida em 1985, apresentada como evidência de que nelas as "preferências partidárias não modelam o comportamento eleitoral da maioria dos cidadãos" (Mainwaring, 1999:156).

Nesse sentido, destacamos que a maioria dos estudos que se dedicaram, em alguma medida, ao exame da articulação das diferentes categorias eleito-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 20 01/04/2022 13:54

rais em disputas subnacionais não chegou a incorporar nem sequer fez ilações sobre o papel desempenhado pelas competições municipais na organização do sistema partidário nacional.[12] Ainda assim, alguns dariam passos importantes sobre o tema.

Abrucio e Samuels (1997) e Abrucio e Costa (1998), ao refletirem sobre o *ultrapresidencialismo estadual*, teorizaram sobre o potencial influxo que os governadores exerceriam sobre as eleições locais, dividindo os municípios binariamente entre governistas e oposicionistas. No entanto, os autores não chegaram a apresentar um possível modelo de verificação dessa hipótese. Alguns foram além, investigando a possibilidade da ocorrência de um efeito *coattail reverso*, por meio do qual as lideranças municipais impulsionariam o sucesso eleitoral dos candidatos ao governo, Senado, Câmara Federal e Assembleias Legislativas,[13] como uma espécie de *brokers* locais (Leandro e Kauchakje, 2020). Novamente, nenhum modelo teórico mais geral e capaz de conferir inteligibilidade à articulação entre as competições partidárias estabelecidas em diferentes estratos da Federação foi apresentado.

Facetas específicas da articulação entre o nível local e os demais foram também alvo de abordagens que resultaram em modelos parcelares, a exemplo de Avelino, Biderman e Barone (2012). Examinando dados sobre as eleições de 2008 e 2010, os autores demonstraram a existência de vantagens competitivas para os candidatos a deputado estadual e federal do mesmo partido do prefeito eleito no pleito imediatamente anterior. Outra reflexão, baseada nos dados da eleição de 2012, explorou a associação entre as disputas majoritárias dos níveis subnacionais, identificando que são elevadas as chances de um candidato a prefeito ser eleito quando os mandatários incumbentes no Executivo municipal e estadual pertencem ao mesmo partido do postulante (Soares, Terron e Alkmim, 2016).

Adiante, Arquer (2020), em investigação sobre o papel contributivo da força municipal dos partidos no estado de São Paulo, analisa como o desempenho de dois grandes partidos (PSDB e PT) nas eleições para prefeito e vereador se conecta às votações de seus respectivos candidatos ao governo e à Assembleia Estadual no período 1996-2012. Por sua vez, relacionando o desempenho dos partidos nos pleitos para os Legislativos estaduais às dinâmicas de competição que emergem da arena local, Alves, Assis e

[12] Abrucio e Samuels (1997); Pereira e Rennó (2001); Samuels (2003); Miranda (2013); Ferreira, Batista e Stabile (2008); Melo (2015).

[13] Pereira e Rennó (2007); Guarnieri (2011); Baião e Couto (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 21 01/04/2022 13:54

Locatelli (2021) afirmam que as eleições municipais podem contribuir para impulsionar a dimensão organizacional e a competitividade dos partidos nos estados, comparando o desempenho de apenas quatro partidos (DEM, MDB, PSDB e PT) no Distrito Federal e nas demais unidades da Federação durante duas décadas (1998-2018). Em trabalho recente que compreende o mesmo recorte histórico, Telles e colaboradores (2021) apontam que as características sociodemográficas dos municípios mineiros viabilizam a identificação de dinâmicas distintas de competição eleitoral no estado, delimitando subsistemas partidários a partir de suas 12 mesorregiões e em função do nível de desenvolvimento humano e extensão populacional das municipalidades.

Abordada frequentemente de forma indireta ou parcial, a temática da articulação das disputas eleitorais que ocorrem em diversos níveis federativos só foi enfrentada empiricamente, em grande extensão, por Carneiro e Almeida (2008), que utilizaram os resultados por município das eleições presidenciais, de deputados federais e estaduais, de governadores, de prefeitos e vereadores no período entre 1994 e 2000.

Os modelos apresentados por Carneiro e Almeida (2008) assumidamente se inspiraram na análise de Lavareda (1991) sobre o sistema partidário do período 1945-64, mas foram além, superando não só limitações metodológicas daquele trabalho, bem como finalmente evidenciando o que estava apenas sugerido nele: o subsistema local e sua relação com os dois outros. Suas conclusões apontaram, com clareza, a vertebração do sistema partidário brasileiro, com claros indícios de coordenação política e competição articulada nas três esferas federativas.

> Os achados apontam, por exemplo, para a presença de efeitos significativos das votações para prefeito e presidente sobre as votações para governador; das votações para prefeito e governador sobre votações para deputado federal; das votações para prefeito, governador e deputado federal sobre as votações para deputado estadual; das votações para governador e deputado estadual sobre as votações para prefeito; e das votações para prefeito sobre as votações para vereador. [Carneiro e Almeida, 2008:424]

Assim, ao identificarem o entrelaçamento das disputas partidárias para cargos eletivos de diferentes níveis da federação, Carneiro e Almeida (2008) lançam luzes sobre a relevância da arena local para a organização do sistema

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 22 01/04/2022 13:54

partidário brasileiro. Ao evidenciarem que existe uma robusta conexão entre o desempenho de sete partidos tradicionais[14] (PMDB, PFL, PSDB, PPB, PTB, PT e PDT) nas disputas eleitorais para diversos cargos eletivos, examinando sua votação no nível dos municípios, eles corroboram a relevância da arena local para o entendimento das dinâmicas de competição partidária nos demais estratos da Federação.

Nesse sentido, em trabalho recente sobre o sistema partidário espanhol, Lupato, Rodríguez e Medero (2020) ressaltam a possibilidade de entrada de novos atores no cenário nacional a partir de disputas eleitorais municipais, que desafiam o espaço histórico conquistado por partidos tradicionais de esquerda e direita no país. De maneira análoga, Gross e Jankowski (2020) alertam para a inserção de um partido de extrema-direita no sistema alemão por intermédio de seu desempenho em pleitos realizados em grandes municípios, demandando novas estratégias de articulação a partidos historicamente estabelecidos em um sistema partidário longevo. Yañez (2020), em análise sobre a Bolívia, ressalta que o desempenho notável que o MAS obteve nas eleições para conselheiros locais em 2010 e 2015 contribuiu para a consolidação de um projeto político nacional a partir da articulação com lideranças da arena local. No Brasil, Krause e colaboradores (2020) salientam a ascensão de novos partidos de direita nas disputas para prefeito realizadas no país em 2016, que proporciona derrotas eleitorais a partidos de centro e direita tradicional, mas avança também sobre municipalidades anteriormente governadas por partidos de esquerda, fenômeno capaz de imprimir consequências relevantes para a organização do sistema partidário nacional. Inserido nessa corrente teórica *bottom-up* da política brasileira, que vai ganhando robustez, seguimos com a análise voltada às experiências eleitorais da presente fase do regime representativo.

---

[14] Vale destacar que o peso agregado dos sete partidos tradicionais examinados por Carneiro e Almeida (2008) — PMDB, PFL, PSDB, PPB, PTB, PT e PDT — diminuiria significativamente ao longo do tempo, desaconselhando uma mera atualização daquele trabalho. Os sete partidos, que somavam aproximadamente 85,8% da votação à Câmara Federal em 1998, tiveram esse percentual reduzido para 54,8% em 2014 e, em 2018, chegam a 38,7%. O ponto corrobora a abordagem analítica proposta no capítulo, que considera o desempenho de todas as legendas que competiram desde a redemocratização, agregadas em campos ideológicos, com o objetivo de dimensionar o nível de influência dos pleitos locais para a organização do sistema nacional.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 23 01/04/2022 13:54

A ciclicalidade eleitoral da Nova República

Estudar a evolução de um sistema partidário-eleitoral que se encaminha para a quarta década de operação supõe a capacidade de delimitarmos eventuais ciclos ou fases que envolvem desalinhamentos e novos alinhamentos do apoio eleitoral ao longo desse período. Nesta seção, evidenciamos como o enquadramento analítico aqui proposto viabiliza a identificação de ciclos eleitorais favoráveis a diferentes campos ideológicos, inaugurados a partir do seu desempenho em eleições presidenciais consideradas críticas. Para tanto, analisamos, em especial, o desempenho da direita, do centro e da esquerda nas eleições gerais realizadas desde os pleitos inaugurais da Nova República até as disputas mais recentes.

De acordo com a literatura que se debruçou sobre o tema,[15] os pleitos qualificados como críticos são aqueles que expressam uma reorganização das clivagens preestabelecidas no eleitorado, com efeitos que podem perdurar ao longo das eleições subsequentes. Nesse sentido, propomos a identificação de *eleições críticas* como aquelas disputas eleitorais 1) realizadas em meio a uma conjuntura que evidencia uma notável crise socioeconômica e/ou política; 2) que promovem a dissolução de alinhamentos preexistentes; e 3) apresentem, no caso de sistemas pluripartidários, os índices mais elevados de fragmentação na competição por votos para o Executivo nacional, porquanto a elevada insatisfação presente nesses momentos abre espaço para um maior número de competidores efetivos.[16]

O realinhamento a favor de um novo campo ideológico ocorreria, assim, a partir do resultado de uma disputa eleitoral localizada no epicentro de uma *critical juncture* (Collier e Collier, 2002; Pierson, 2004), cujos efeitos reverbe-

[15] Key Jr. (1955); Pomper (1967); Burnham (1970); Lavareda (1991); Lavareda e Telles (2020); Abramowitz e Saunders (1998); Mayhew (2004); Berg (2004); Schmitt e Teperoglou (2015); Carmines e Schmidt (2018).

[16] A fragmentação na competição por votos para presidente é aferida a partir do número efetivo de partidos nessa disputa, indicador calculado a partir da razão entre 1 e a soma dos quadrados das proporções de votos recebidos por cada candidato na eleição. Se, em uma situação hipotética, dois candidatos obtivessem aproximadamente 50% dos votos cada, o número efetivo de competidores seria bem próximo de dois, evidenciando uma situação de competitividade entre apenas duas legendas, por exemplo. Nesse sentido, quanto maior for o número efetivo de partidos, maior terá sido o nível de fragmentação dos votos entre todos os competidores.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 24 01/04/2022 13:54

rariam, de forma síncrona,[17] também sobre a competição pelos demais cargos eletivos. O conceito de eleição crítica envolve, portanto, o rompimento de um alinhamento até então favorável a um determinado campo ideológico, sendo resultante de um conjunto de fatores explicativos que evidenciam um fenômeno de causalidade complexa.

Nesse sentido, a tabela 1 (a seguir) e a figura 1 (no Anexo B) expõem a delimitação de ciclos[18] nos quais se deu a ascensão de diferentes campos a partir do desempenho em três eleições classificadas como críticas (1989, 2002 e 2018), além de um momento favorável ao centro, que se apresenta por meio da eleição de 1994, considerada *restauradora*, ou *contra desviante*.[19] Os movimentos síncronos de ascensão e queda no desempenho eleitoral dos campos, discutidos em detalhes nas subseções seguintes, indicam que após a fase de montagem, iniciada com a transição democrática, que denominamos de *fundação*, o processo político eleitoral dessa fase republicana se desdobrou até agora em outros quatro ciclos bem caracterizados.

---

[17] Isso se apresenta mediante a percepção de movimentos simultâneos de ascensão ou queda em relação ao desempenho eleitoral dos campos para os distintos cargos em disputa nas eleições gerais. Os movimentos são analisados entre eleições subsequentes. Embora o sincronismo implicitamente demande alguma congruência na dimensão da competitividade dos campos em diferentes cargos, ele não requer que um campo compartilhe o mesmo nível de expressividade eleitoral na votação para todas as categorias em disputa. Por exemplo, a direita — pouco expressiva nas votações para presidente em quase toda a série histórica, apesar de competitiva nas demais disputas — consegue avançar, entre 1986-1990 e 2014-18, em seu desempenho para governador, senador, deputado estadual e deputado federal com as *eleições críticas* de 1989 e 2018, respectivamente.

[18] Vale considerar que, no Brasil, os ciclos eleitorais, no contexto de elevada fragmentação da representação, terminam sendo bem mais curtos que nos Estados Unidos, onde os conceitos discutidos no capítulo se originaram.

[19] Classificamos a eleição de 1994 como *restauradora* ou *contra desviante* (Kleppner, 1981), uma vez que essa disputa, embora marque a inauguração de um ciclo favorável a um outro campo ideológico, não cumpre os requisitos para ser classificada como crítica. A opção pelo termo *restaurador* enfatiza que o centro retoma seu *status* de liderança, que havia sido interrompido pelo deslocamento de 1989, favorável à direita. Além disso, optamos por qualificá-la como restauradora considerando a ausência de conjuntura crítica e de uma maior fragmentação da disputa presidencial. Destacamos, sobretudo, que o pleito permitiu ao centro retomar o espaço que a direita lhe retirou com a eleição crítica de 1989. Assim, o termo *contra desviante* sinaliza que o centro, agora sob a liderança do PSDB, resgatou o alinhamento anteriormente favorável ao campo, considerando-se o desempenho do PMDB nos pleitos de 1985 e 1986.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 25 01/04/2022 13:54

Tabela 1

PROPORÇÃO DA VOTAÇÃO NACIONAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS ELEITORAIS DE 1982 A 2018[20]

Ano	Ideologia	Deputado Estadual	Deputado Federal	Governador	Senador	Presidente
1982	Esquerda	9,31	9,37	9,73	9,73	-
1982	Centro	43,01	42,96	44,04	44,04	-
1982	Direita	47,67	47,67	46,22	46,22	-
1986	Esquerda	16,81	15,88	14,39	3,26	-
1986	Centro	43,51	48,12	52,52	76,28	-
1986	Direita	39,68	36,00	33,10	20,46	-
1989	Esquerda	-	-	-	-	35,40
1989	Centro	-	-	-	-	16,20
1989	Direita	-	-	-	-	48,40
1990	Esquerda	23,02	24,32	22,98	14,66	-
1990	Centro	28,37	28,25	35,14	27,07	-
1990	Direita	48,60	47,43	41,88	58,27	-
1994	Esquerda	22,96	22,02	32,59	28,54	30,22
1994	Centro	30,26	35,04	40,63	31,85	58,66
1994	Direita	46,78	42,94	26,78	39,61	11,12
1998	Esquerda	26,83	26,24	28,59	34,97	43,67
1998	Centro	29,63	32,71	42,78	31,99	53,06
1998	Direita	43,54	41,05	28,63	33,05	3,27
2002	Esquerda	36,68	36,06	45,48	37,87	76,81
2002	Centro	23,95	27,63	35,81	30,30	23,19
2002	Direita	39,37	36,32	18,71	31,83	-
2006	Esquerda	38,21	38,48	38,46	39,18	57,89
2006	Centro	28,80	28,27	48,17	24,52	41,85
2006	Direita	32,99	33,25	13,37	36,30	0,26
2010	Esquerda	41,65	40,52	42,29	44,11	67,25
2010	Centro	25,17	24,59	46,94	33,14	32,61
2010	Direita	33,18	34,89	10,77	22,74	0,14

►

[20] Agradecemos a Denise Paiva pelos dados das eleições de deputado estadual e federal entre 1982 e 2002.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 26 01/04/2022 13:54

Ano	Ideologia	Deputado Estadual	Deputado Federal	Governador	Senador	Presidente
2014	Esquerda	34,51	32,71	35,92	38,03	65,23
2014	Centro	22,12	22,48	49,43	40,30	33,53
2014	Direita	43,37	44,81	14,65	21,67	1,24
2018	Esquerda	30,51	29,82	39,33	35,57	43,43
2018	Centro	13,81	11,52	29,06	19,22	5,97
2018	Direita	55,68	58,66	31,61	45,21	50,60

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Resultados do primeiro turno.

O segundo, inaugurado com a vitória de Collor em 1989, promoveu um deslocamento à direita que se contrapunha à expressividade eleitoral do centro nas primeiras eleições do período democrático. Naquele momento, o PMDB seria premiado por ter comandado a transição (Kinzo, 1988; Ferreira, 2002), garantindo ao campo a dianteira nas votações para todos os cargos em disputa em 1985 e 1986 (prefeito, vereador, deputado estadual, deputado federal, governador e senador).

A interrupção desse ciclo, após o *impeachment* de Fernando Collor, se daria por ocasião da eleição de Fernando Henrique Cardoso, em uma disputa que classificamos como restauradora por marcar um momento novamente favorável ao centro, como na etapa fundacional do sistema. A fase perdura até a ocorrência de um novo pleito crítico, com a ascensão da esquerda a partir do primeiro êxito eleitoral de Lula em 2002. Esse realinhamento se estenderia até a ocorrência de uma nova eleição crítica, em 2018, vencida pela direita com uma candidatura presidencial *outsider*, tal como em 1989, alheia a uma articulação formal entre os partidos desse campo.[21]

[21] Vale destacar que as alianças para a competição presidencial frequentemente extrapolam as fronteiras de um único campo. Além disso, é importante considerar que, ao longo do período investigado, a direita se expandiu de maneira mais fragmentada do que os demais campos, algo que reflete sobre as articulações para a corrida presidencial de duas maneiras complementares. De um lado, a profusão de legendas à direita dificulta a coordenação do campo em torno de uma candidatura presidencial competitiva. Nessa direção, notamos que a direita somente vence a corrida presidencial com *outsiders*, por meio de candidaturas alheias a uma aliança formal entre os principais partidos do campo. De outro lado, a alta fragmentação torna possível alianças com candidatos dos outros dois campos (centro e esquerda), que foram decisivas para o êxito de ambos nas corridas presidenciais ao longo do período examinado.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 27 01/04/2022 13:54

Antes de avançarmos sobre a *critical juncture* e o desempenho dos campos em cada um dos ciclos, destacamos que, de fato, as eleições que classificamos como críticas apresentam as maiores fragmentações dos votos pela presidência no período investigado: 1989 (5,7), 2002 (3,2) e 2018 (3,2). Com exceção do pleito de 2014 (3,02), as demais corridas pelo Executivo nacional apresentaram um número efetivo de partidos abaixo de três, indicando disputas mais concentradas em apenas dois candidatos: 1994 (2,6), 1998 (2,5), 2006 (2,4) e 2010 (2.7).[22]

A seguir, apresentamos a conjuntura que precedeu cada uma dessas *eleições críticas*, além da restauradora, evidenciando os efeitos dos realinhamentos promovidos por esses pleitos sobre o desempenho dos campos ideológicos em diversas disputas eleitorais que integram cada ciclo. Em consonância com o enquadramento analítico proposto, apresentamos uma linha evolutiva das disputas eleitorais orientada pelo deslocamento de forças entre os três campos ideológicos.

A fundação, comandada pelo centro (1985-1989)

A Nova República, como foi batizada a VI República brasileira, seria inaugurada com o protagonismo do centro (PMDB), coadjuvado pelos dissidentes da direita (PFL) que haviam tornado possível a transição democrática.[23] Em 1985, nas primeiras eleições livres em 22 anos, foram escolhidos os prefeitos e vereadores nas capitais e municípios considerados até então de Segurança Nacional (Fleischer, 2007). O PMDB, que liderou a resistência ao regime militar e assumira a primeira presidência civil, garantiu uma vitória correspondente ao entusiasmo com que a transição fora recepcionada pela sociedade (Ferreira, 2002), recebendo aproximadamente 61,3% dos votos para prefeito (contra 26,6% para a direita e 12,1% para a esquerda) e 48,1% para vereador (sendo 39,2% para a direita e 12,7% para a esquerda).

Essa votação lhe garantiu vitória em 63,2% das 201 prefeituras disputadas, incluindo 20 das 25 capitais (Nicolau, 1998). Os partidos da antiga direita (PDS e PTB), que em 1982 elegeram em todo o país 64,5% dos prefeitos, viram-se reduzidos a 16,9% dos eleitos nesse conjunto. O PFL, estreante nas

[22] Para informações sobre como calcular e interpretar o número efetivo de partidos, consultar a nota 16, no início desta seção.

[23] Kinzo (1993); Mainwaring (1992); Tarouco (2002).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 28 01/04/2022 13:54

urnas, venceu em 12,4% dos municípios naquele ano. Por sua vez, o campo da esquerda, com PDT, PT e PSB, conquistou apenas 7,5% das prefeituras (Nicolau, 1998).

Nas eleições gerais do ano seguinte, em 1986, o centro consolidaria a força registrada nas disputas municipais precedentes, sendo o desempenho do PMDB alavancado pelo prestígio popular do Plano Cruzado do governo federal, que no início daquele ano congelou os preços das mercadorias na tentativa de derrubar a inflação (Ferreira, 2002). Em 1986, o partido conseguiu eleger seus candidatos a governador em 22 dos 23 estados, tendo sido responsável por 52,5% dos votos nas disputas pelos Executivos estaduais em todo o país.

Nas eleições para deputado federal, o PMDB também cresceu em relação ao seu desempenho em 1982 (Ferreira, 2002), garantindo ao centro o que seria a sua maior votação na corrida por assentos na Câmara dos Deputados em todo o recorte temporal investigado (48,1%). O desempenho histórico foi acompanhado de votações expressivas também para deputado estadual (43,5%) e senador (76,3%). Assim, o centro experimentava a ampliação de seu espaço junto ao eleitorado no momento fundacional do sistema, evidenciado pelo incremento significativo na proporção de votos recebidos para todos os cargos em disputa em 1986, em comparação com o pleito de 1982, a última eleição geral do período autoritário.

A eleição de 1989 e o breve ciclo da direita com um outsider

Poucos dias após seu maior sucesso eleitoral, o PMDB sofreria forte redução de apoio na sociedade. Um novo plano econômico, que ficou conhecido como Cruzado 2, relaxou o congelamento dos preços, trouxe um repique inflacionário e despertou indignação na população (Marques e Fleischer, 1999), ficando o episódio conhecido como *estelionato eleitoral*. A avaliação positiva do presidente Sarney despencou, sinalizando uma crise política que marcaria os dois anos seguintes, embora parcialmente diluída pelas atenções que se voltavam aos trabalhos da Constituinte e às expectativas em torno da primeira eleição presidencial direta após o fim da ditadura.

A inflação galopante, que impedia o governo de capitalizar o bom desempenho do PIB, a erosão da Aliança Democrática — coligação de centro-direita que conduziu a transição — e, em especial, o desgaste do PMDB abriram as

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 29 01/04/2022 13:54

portas, em 1989, para uma avalanche de candidatos, completando a moldura de uma eleição crítica. Embora tenha sido vencida por um *outsider* da direita[24] que concorreu por um partido criado de última hora (PRN), o pleito iniciou um ciclo venturoso a todo o conjunto desse campo ideológico, que lideraria as votações para os cargos em disputa no ano seguinte (Lamounier, 1994).

Beneficiária do desgaste do centro, naquele ano a direita recebeu 48,6% dos votos válidos para deputado estadual, 47,4% para deputado federal, 41,8% para governador e 58,2% para senador, um resultado semelhante ao que obtivera nas eleições de 1982.

Do novo ciclo, com a redução expressiva do centro, beneficiava-se também a esquerda, porém não o suficiente para induzir alguma espécie de reequilíbrio do sistema. Entre os pleitos de 1986 e 1990, a votação do centro infletiu, em seu desempenho nacional, de 43,5% para 28,3% para deputado estadual; de 48,1% para 28,2% para deputado federal; de 52,5% para 35,1% para governador; e de 76,2% para 27% nas votações para senador. A expansão da esquerda, motivada sobretudo pelos efeitos iniciais de uma estratégia de nacionalização organizacional subsequente ao seu desempenho em 1989, evidenciou-se a partir do incremento em sua votação para deputado estadual (de 16,8% a 23%); deputado federal (de 15,8% a 24,3%); governador (14,3% a 22,9%); e senador (de 3,2% a 14,6%).

O ciclo eleitoral da direita, que parecia promissor especialmente por recuperar para o campo ideológico seu desempenho do final do período autoritário, teria, no entanto, breve duração. Embora cercado de grande expectativa, a ausência de bases políticas consistentes junto ao Congresso fez com que o governo experimentasse crises desde os seus primeiros momentos.

Iniciado com um pacote anti-inflacionário intervencionista que reteve a poupança de pessoas físicas e jurídicas, o governo Collor, nos meses seguintes, esforçou-se para imprimir um posicionamento liberal às políticas públicas, buscando levar a cabo reformas na máquina estatal, além de uma ousada abertura comercial. Diante do fracasso das medidas polêmicas de que lançou mão para tentar controlar a inflação (Lamounier, 1994), o presidente ainda teria sua imagem junto à opinião pública impactada por denúncias de corrupção que o associavam a negócios ilícitos promovidos por seu tesoureiro de campanha. A instalação de uma CPI para apuração dessas denún-

[24] Os principais partidos tradicionais desse campo tinham obstáculos intransponíveis. O PFL era coadjuvante no governo Sarney e o PDS carregava o estigma de ter sido base política do regime militar.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 30 01/04/2022 13:54

cias, combinada a grandes manifestações de rua promovidas pelas entidades representativas da sociedade civil e à pressão exercida por grandes veículos de comunicação, conduziu à abertura de um processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados. Sem apoio no Congresso, o presidente foi afastado do cargo em outubro de 1992, e renunciaria ao final de dezembro daquele ano (Santos, 2013; De Carvalho, 2012).

Uma eleição restauradora e o novo ciclo do centro (1994-2002)

Após o afastamento de Collor, o governo Itamar Franco conseguiria finalmente promover a reestruturação das bases da macroeconomia do país com o Plano Real, viabilizado pelo Ministério da Fazenda sob comando de Fernando Henrique Cardoso (Özdemir, 2015). O controle da inflação e a consequente avaliação positiva do governo junto à opinião pública criaram as condições para a reedição de uma aliança de centro-direita semelhante à que viabilizara, anos antes, a transição democrática.

Na eleição de 1994, contudo, o centro seria representado basicamente pelo PSDB, o partido do ministro que implantou o Real. A parceria com o PFL garantiria ao campo que liderou a chapa sua primeira vitória em uma eleição presidencial direta na Nova República, com reflexos positivos sobre as demais disputas (Roma, 2002). A corrida presidencial, vencida ainda no primeiro turno por Fernando Henrique Cardoso com 54,2% dos votos válidos, marcaria, assim, o início de um período próspero ao seu campo ideológico, que conseguiria ampliar a votação em todas as disputas nas eleições gerais de 1994 e permanecer competitivo nas eleições mantenedoras de 1998.

Em comparação com seu desempenho nas eleições de 1990, o centro avançou de 28,3% dos votos para deputado estadual para 30,2% em 1994, obtendo 29,6% em 1998. Para deputado federal, foi de 28,2% para aproximadamente 35% em 1994, e 32,7% em 1998. Nos pleitos para governador, o centro evoluiu de 35,1% para 40,6% em 1994, e 42,7% em 1998. Nas eleições para o Senado, esse campo, que havia conquistado aproximadamente 27% dos votos em 1990, obteve 31,8% em 1994 e cerca de 32% dos votos em 1998.

A interrupção do ciclo curto favorável à direita foi marcada pelo declínio na sua *performance* em todas as categorias em disputa, embora atenuada, nas eleições proporcionais, pela presença do PFL no agregado do campo, parceiro do centro nas disputas presidenciais vitoriosas. Na votação para deputado

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 31 01/04/2022 13:54

estadual, a direita, que havia recebido 48,6% dos votos em 1990, contabilizou 46,7% em 1994 e 43,5% em 1998. Por sua vez, a votação dos candidatos do campo à Câmara Federal recuaria de 47,4% em 1990 para 42,9% em 1994 e 41% em 1998. A queda no desempenho para cargos majoritários foi mais expressiva. Entre 1990 e 1994, retraiu-se de 41,8% a 26,7%, estabilizando-se com 28,6% em 1998. Na disputa por votos ao Senado, caiu de 58,2%, em 1990, para 39,6%, em 1994, e depois para 33%, em 1998.

A esquerda, de outro lado, não ganhou fôlego nas disputas proporcionais no início desse ciclo, mantendo seu desempenho para deputado estadual em patamares assemelhados aos do pleito de 1990 (aproximadamente 23%) e reduzindo um pouco seu desempenho nas disputas para deputado federal de 24,3%, em 1990, para 22%, em 1994. Em contrapartida, o campo conseguiria ampliar sua votação para governador, saltando de 22,9% a 32,5%, e senador, de 14,6% para 28,5%.

O ciclo iniciado com uma eleição restauradora conduziria Fernando Henrique Cardoso à reeleição em 1998, com aproximadamente 53,1% dos votos válidos, no primeiro turno, proporção semelhante àquela recebida em 1994. Após uma primeira década de muita tensão política, o país redemocratizado atravessava uma fase de razoável estabilidade (Figueiredo e Limongi, 2001), a despeito das turbulências econômicas advindas do cenário internacional.

O ciclo da esquerda (2002-16)

As mudanças na economia adotadas pelo governo tucano em função da crise da Rússia, associadas a uma crise energética, e agravadas pelos efeitos danosos do 11 de setembro de 2001 sobre o comércio internacional, conduziram o país a um cenário de instabilidade que frustrava as expectativas que haviam assegurado a reeleição de Fernando Henrique Cardoso. Em especial, a adoção do câmbio flutuante fez com que o dólar ultrapassasse a *barreira psicológica* dos dois reais ainda no primeiro mês do seu segundo mandato (Carreirão, 2004, 2007b).[25]

A partir de então, embora politicamente ancorado por maioria sólida no Congresso, o governo conviveria com baixas taxas de aprovação (Carreirão,

[25] Como lembra Carreirão (2004), entre os diferentes fatores que pesaram na eleição de 2002, o ponto central foi a avaliação negativa do governo FHC.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 32 01/04/2022 13:54

2007b),[26] afetando, por conseguinte, a competitividade eleitoral do partido do presidente. Tal fato terminaria por induzir mudanças no padrão de alianças eleitorais entre os campos.

De um lado, a direita, sem conseguir lançar candidatura competitiva própria após o desmonte do projeto de Roseana Sarney (PFL) a partir de uma operação policial atribuída a setores ligados ao PSDB, distanciou-se do centro na corrida presidencial de 2002.[27] De outro, a conjuntura desfavorável ao campo vencedor das últimas duas disputas presidenciais oferecia também oportunidades de ascensão para a esquerda, que se apresentava naturalmente como opositora a um governo eleito por uma aliança de centro-direita. Naquele ano, a esquerda lançaria ao menos três candidaturas presidenciais competitivas em coligações encabeçadas por PT, PSB e PPS, as quais foram responsáveis, em conjunto, por mais de 76% dos votos válidos no primeiro turno.

O PT, legenda que desde 1989 se consolidava como a mais competitiva do campo da esquerda (Kinzo, 2005), diferentemente das três campanhas anteriores, coligou-se a uma legenda de direita, compondo a chapa liderada por Lula com a vice-presidência de José Alencar (PL). Em meio a uma conjuntura adversa ao campo ideológico vencedor das últimas corridas presidenciais, a inédita coligação e, em especial, a sinalização positiva a setores tradicionalmente associados à direita por meio da *Carta ao povo brasileiro* impulsionariam o êxito da esquerda em 2002. O centro, em uma coligação limitada ao próprio campo pela primeira vez desde 1994, com José Serra (PSDB) e Rita Camata (PMDB), experimentaria uma derrota para a chapa liderada pela esquerda, que obteve 61,3% dos votos no segundo turno.

Naquele ano, a esquerda ampliou sua votação para todos os cargos em disputa. Dos 26,8% de votos recebidos para deputado estadual em 1998 saltou para 36,7% em 2002. A votação para a Câmara Federal se elevou de 26,2%, em 1998, para 36%, em 2002. Nos pleitos majoritários, a ascensão foi mais forte nos pleitos para governador — nos quais a votação agregada foi de 28,5%, em

[26] "*There was a major drop in the evaluation of the FHC government from the first to the second term. The percentage of voters who rated the government excellent or good in the first term varied between 30% and 47%, with an average of 39%. In the second term, it varied between 13% and 31%, with the average falling to 24%*" (Carreirão, 2007b:71).

[27] Vale destacar que, em dezembro de 2001, Roseana Sarney, então governadora do Maranhão, aparecia em 2º lugar no 1º turno, e à frente de Lula no 2º turno, com 45,8% contra 43,2%, de acordo com os dados da pesquisa nº 1599, realizada pelo Datafolha. Ver Folha Online (2002).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 33 01/04/2022 13:54

1998, para 45,4%, em 2002 — do que nos de senador, com um avanço mais discreto, de 34,9% para 37,8% em 2002.

Administrando com pragmatismo e mantendo as linhas gerais da política macroeconômica que herdara, desfrutando ainda de uma situação econômica favorável, em virtude de um ciclo de expansão internacional único nos 40 anos precedentes, o primeiro governo Lula terminaria com aprovação elevada (Carreirão, 2007a). Além de reduzir a inflação e aumentar em cerca de 25% o valor do salário mínimo, ele deflagrou um conjunto de políticas sociais, com destaque para o Programa Bolsa Família, que o ajudou a construir uma forte identificação com setores mais pobres do eleitorado.[28] Em que pese o escândalo do Mensalão ter ameaçado interromper o mandato do presidente em seu terceiro ano, o realinhamento de parcelas expressivas do eleitorado (Singer, 2009) e a reedição da aliança esquerda-direita garantiriam a Lula a reeleição com confortáveis 60,8% dos votos no segundo turno.

Nesse sentido, as eleições de 2006 foram mantenedoras (Campbell, 1960), dando continuidade ao ciclo no qual a esquerda se consolidava, notadamente pela ampliação do seu desempenho nas votações para as Assembleias Estaduais (38,2%), para a Câmara dos Deputados (38,4%) e para o Senado (39,1%). Nas disputas para governador, embora as composições com aliados de outros espectros a fizessem recuar em termos de votação para 38,4% em 2006, depois de experimentar o ápice do seu desempenho na série histórica para o cargo em 2002 (45,4%), o campo venceria as disputas pelo Executivo estadual em 12 unidades da Federação naquele ano, duas vitórias a mais do que alcançara no início do ciclo.

Em seu segundo mandato, Lula seguiria aprofundando as políticas sociais implementadas no primeiro governo. Além disso, ao enfrentar com medidas anticíclicas a crise financeira internacional de 2008, garantiu que o PIB atingisse um crescimento de aproximadamente 7% no ano da sucessão presidencial, criando as condições para a vitória da sua candidata, Dilma Rousseff, em 2010 (Singer, 2012). Nesse ano, a esquerda atingiria o pico em relação ao seu desempenho nacional nas disputas para deputado estadual, deputado federal e senador, tendo sido responsável por 41,6% do agregado nacional dos votos para as Assembleias Estaduais, 40,5% para a Câmara dos Deputados e 44,1%

[28] Singer (2009); Licio, Rennó e Castro (2009); Zucco e Power (2013).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 34 01/04/2022 13:54

para o Senado. Nas eleições de governador, o campo contabilizou 42,3% dos votos, elegendo, a exemplo de 2006, 12 governadores.[29]

O primeiro mandato de Dilma Rousseff seria marcado pela instabilidade resultante de mudanças heterodoxas na política econômica, por expressivas manifestações que tomaram as ruas das principais cidades do país em meados de 2013 (Tatagiba, 2014) e pelo início da Operação Lava Jato. Ainda assim, ela se reelegeria em 2014, no segundo turno, com 51,64% dos votos, a mais estreita margem de vitória nas disputas presidenciais brasileiras, que depois se mostraria uma vitória de pirro. O recuo no desempenho da esquerda em todos os demais cargos eletivos naquele ano, com as menores proporções de votos desde 2002 para deputado estadual (34,5%), deputado federal (32,7%) e governador (35,9%), sugeria o esgotamento desse ciclo.

Um novo ciclo à direita (2018–?)

Logo após ter sido reeleita, a presidente se viu forçada a dar uma guinada na política econômica, em flagrante contradição com o discurso com o qual fora vitoriosa na campanha (Singer, 2018). A partir de então, intensificou-se um processo de desgaste de sua imagem na opinião pública, evidenciado por taxas crescentes de desaprovação ao seu governo.[30]

O progressivo agravamento da crise econômica, a imputação de pedaladas na administração do orçamento público e a intensa repercussão das denúncias da Operação Lava Jato levariam multidões às ruas no início de 2016 (G1, 2016). Além disso, erros políticos do governo na relação com aliados e com o Congresso estimularam a articulação entre a direita, que saíra fortalecida da última eleição à Câmara Federal, e o centro. Reaglutinados, PMDB e PSDB capitanearam o afastamento da presidente. Ao final de agosto de 2016, o vice Michel Temer (PMDB) assumiu a Presidência da República após a conclusão do processo de *impeachment* de Dilma Rousseff.

---

[29] Em 2006, a esquerda obteve 12 vitórias ao Executivo estadual, sendo cinco com o PT (AC, BA, PA, PI e SE), três com o PSB (CE, PE e RN), duas com o PDT (AP e MA) e duas com o PPS (MT e RO). Em 2010, foram seis com o PSB (AP, CE, ES, PB, PE, PI), cinco com o PT (AC, BA, DF, RS, SE) e uma com o PMN (AM).

[30] Na primeira pesquisa realizada pelo Datafolha após a reeleição de Dilma, em dezembro de 2014, 42% dos entrevistados avaliavam positivamente seu governo. Em março do ano seguinte, a proporção caiu para 13%. Ver G1 (2015).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 35 01/04/2022 13:54

O governo Temer, em pouco mais de dois anos, levaria a cabo uma ambiciosa agenda de reformas, conseguindo aprovar uma emenda à Constituição que instituiu o teto de gastos e a reforma na legislação trabalhista. Além de pôr em marcha um amplo processo de privatizações e parcerias público-privadas, o governo avançaria também no debate sobre a reforma da previdência. Entretanto, embora saudada pelo mercado, a agenda liberal custaria ao presidente uma forte desaprovação, que se aprofundou ainda mais com as denúncias que partiram da Procuradoria-Geral da República.[31]

O contexto de ampla insatisfação da população, marcado pelo acentuado desgaste das principais lideranças políticas dos partidos tradicionais, muitas delas envolvidas em denúncias e inquéritos da Operação Lava Jato, com bastante destaque na mídia, serviria como caldo de cultura para mais um projeto populista com retórica *antiestablishment*. Explorando a indignação do eleitorado diante da onda de escândalos que coincidia com a maior crise econômica experimentada pelo país em décadas, atingindo os governos liderados por partidos de esquerda e de centro, o *outsider* viria novamente da direita.

O pleito de 2018 reuniu todos os ingredientes clássicos de uma eleição crítica (Lavareda e Fernandes, 2020), tendo sido realizada em meio a um contexto que combinava crise econômica, uma intensa cobertura midiática sobre a Operação Lava Jato, a conclusão de um processo de *impeachment* e a impopularidade recorde do governo substituto. As urnas revelaram mais que uma elevada fragmentação. Ruíra um dos pilares da bipolaridade presente nas disputas presidenciais desde 1994. Pela primeira vez desde então, o centro (PSDB) fora alijado do segundo turno, disputado entre a esquerda tradicional (PT) e um candidato *outsider* da direita, que venceu a eleição com 55,2% dos votos. Em linhas gerais, a mecânica e o resultado dos campos repetiam 1989.

A vitória de Jair Bolsonaro foi acompanhada pela expansão da direita em todos os cargos em disputa em 2018. O campo, cuja trajetória ascendente despontava entre 2010 e 2014,[32] ampliaria ainda mais seu espaço junto ao

[31] Ver Tavares (2018); Queiroz (2018); Romano (2019).

[32] Em 2014, a direita cresceu, em relação a 2010, de 33,1% a 43,3% nas votações para deputado estadual, de 34,8% a 44,8% para deputado federal e de 10,7% a 14,6% nos pleitos para governador. Nas disputas para o Senado, oscilou ligeiramente de 22,7% para 21,6%. No entanto, diante da ausência, mais uma vez, de uma candidatura presidencial competitiva própria, a direita dispersou seus votos entre o centro e a esquerda na corrida presidencial daquele ano. E manteve-se atrás desses campos no agregado da votação nacional para os cargos de governador e senador. Vale destacar que, na competição pelo Executivo nacional, PP, PR, PSD, Pros e PRB somaram forças à candidatura de Dilma Rousseff (PT);

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 36 01/04/2022 13:54

eleitorado, recebendo 55,6% dos votos para deputado estadual, 58,6% para deputado federal, 31,6% para governador e 45,2% para senador. Dentro do campo, os principais atores dessa arrancada estavam na Nova Direita (Krause et al., 2020). O PSL, legenda pela qual Bolsonaro se candidatou, seria responsável pela maior votação à Câmara dos Deputados naquele ano, recebendo aproximadamente 11,6% do total de votos nacionalmente contabilizados para o cargo.

Não obstante ser menos prejudicada que o centro pela forte ascensão da direita, a esquerda também sofreria redução em seu apoio eleitoral. Ao compararmos 2018 e 2014, seu desempenho nas votações para deputado estadual diminuiu de 34,5% para 30,5%, de 32,7% para 29,8% para deputado federal, e de 38% para 35,5% para o Senado. Uma articulação política eficiente a ajudou, porém, a coordenar candidaturas para os Executivos estaduais, poupando-a da tendência de queda nessas disputas. O desempenho da esquerda nas eleições para governador foi até ampliado, saltando de 35,9% para 39,3% do agregado nacional, o que tornou o campo líder na competição por votos nessa categoria.

Por fim, é importante destacar que, tal como em 1989, a ascensão da direita nessa eleição crítica foi resultante da subtração de parcelas significativas de votos anteriormente conferidos aos partidos do centro. O declínio do centro evidenciou-se na competição por todos os cargos eletivos entre 2014 e 2018. O campo, que no segundo turno presidencial passou o bastão da representação do eleitorado da centro-direita, que empunhava há 24 anos, para o *outsider* da extrema-direita, recebeu as menores votações desde o início da Nova República. Na corrida às Assembleias Legislativas, o centro infletiu de 22,1% para 13,8%. Na votação para a Câmara dos Deputados, de 22,4% para 11,5%. Nas de governador, o campo recuou em seu desempenho de 49,4% para 29%, e nas votações ao Senado, de 40,3% para 19,2%.

Os pleitos locais como barômetros ideológicos

A possibilidade de se identificar um padrão de desempenho das legendas nas urnas ocupa espaço central na literatura e decorre, em boa medida, da robus-

PTB, PTC, PT do B, PTN, SD, DEM e PEN estiveram coligados a Aécio Neves (PSDB); enquanto PRP, PSL e PHS coligaram-se a Marina Silva, que concorreu pelo PSB.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 37 01/04/2022 13:54

tez ou incipiência dos vínculos entre as organizações partidárias e a sociedade. Com uma abordagem sociológica (Lipset e Rokkan, 1967), a investigação acerca do nível de estabilidade — ou de instabilidade — no desempenho eleitoral das legendas em pleitos sucessivos, ou sua eventual transformação ao longo do tempo, demanda que consideremos o peso e a natureza das clivagens que orientam a aproximação entre eleitores e partidos em diferentes contextos e momentos históricos (Bartolini e Mair, 2007).

De outro lado, segundo uma perspectiva neoinstitucionalista (Hall e Taylor, 2003), um padrão de interação entre legendas emerge circunscrito ou condicionado por regras que orientam as disputas e processos eleitorais, que delimitam o espaço no qual se desenvolvem as articulações e dinâmicas que imprimem as características da competição política de um país. Qualquer que seja um sistema de partidos, ele não se constitui apenas a partir de um agregado de organizações individualmente consideradas (Sartori, 1976; Bardi e Mair, 2010).

De acordo com Melo (2018:161), entendemos que, "ao fim e ao cabo, a configuração de um sistema partidário é resultado das escolhas feitas por lideranças políticas em certo contexto histórico e sociológico, dentro de determinado cenário institucional e tendo em conta as preferências dos eleitores". Nessa ordem de ideias, o calendário eleitoral e as dinâmicas de articulação entre elites partidárias posicionadas em diferentes estratos da federação, de um lado, e o grau de proximidade entre partidos e eleitores, de outro, oferecem balizas fundamentais para pensarmos a organização e o desenvolvimento de um sistema. Assim, a análise do sistema partidário brasileiro se beneficia da combinação entre uma perspectiva neoinstitucionalista e uma abordagem sociológica.

As características do arranjo institucional — com foco na discussão sobre os possíveis efeitos do arranjo federativo, do multipartidarismo e do calendário eleitoral sobre a articulação das disputas —, bem como as adversidades de ordem sociológica a ele associadas, que demandam um olhar mais atento aos possíveis efeitos do distanciamento entre partidos e eleitores, apresentam-se como dimensões complementares para uma melhor compreensão do seu processo de desenvolvimento e transformação.

Tendo em vista o elevado número de legendas e a baixa identificação entre eleitores e organizações partidárias no país,[33] seria razoável afirmar que

[33] Paiva, Braga e Pimentel Jr. (2007); Veiga (2007); Paiva e Tarouco (2011).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 38 01/04/2022 13:54

o sistema assumiria uma trajetória errática. Isso porque, diante da alta fragmentação e de vínculos bastante diluídos entre eleitores e partidos, haveria fundadas suspeitas sobre a real possibilidade de se identificar um padrão de interação nas competições partidárias que ocorrem em diferentes estratos da Federação brasileira.

Respeitando as características ambientais desse caso, entendemos que a busca por padrões capazes de conferir inteligibilidade ao sistema é mais bem-sucedida quando examinamos o desempenho eleitoral dos partidos agregados em campos ideológicos.[34] Especialmente quando analisamos um recorte temporal mais amplo, no qual observamos a criação e o desaparecimento de diversas legendas. O *approach* proposto neste capítulo, portanto, demanda que nos movimentemos no sentido ascendente na escala de abstração proposta por Sartori (1970), com o objetivo de alcançar ganhos analíticos para a identificação de padrões de disputa e desempenho que não poderiam ser captados no nível das legendas, notadamente em função da profusão delas e de sua incipiente ligação com a sociedade.

Assim, o modelo que apresentamos propõe que os partidos sejam agregados em campos ideológicos (esquerda, centro e direita), com o objetivo de investigar: (1) a existência de um sincronismo (ou a ausência deste) no desempenho eleitoral dos campos nos pleitos majoritários e proporcionais para a escolha de mandatários nas arenas local, estadual e nacional entre 1982 e 2020;[35] e, principalmente, (2) a possibilidade das disputas municipais opera-

[34] Optamos pelo termo *campo*, uma vez que a definição de *bloco* está associada ao agrupamento de pequenos partidos na tentativa de ampliação de sua expressão eleitoral, como no caso do Bloco de Esquerda, em Portugal; ou se conecta a uma noção de unidade em trabalhos parlamentares, algo que sinalizaria fronteiras programáticas razoavelmente bem estabelecidas entre aliados e adversários. Embora os partidos tendam a priorizar alianças eleitorais com legendas com as quais compartilham a mesma classificação ideológica, não foram raras as vezes em que articulações extrapolaram os limites de um campo ideológico (Machado, 2005), estratégia eleitoral capaz de ampliar a competitividade de candidaturas majoritárias, conforme discutimos na seção seguinte.

[35] Considerando as limitações no acesso a dados sobre a votação nacional dos partidos nos pleitos para vereador, prefeito e senador entre 1982 e 1992, estimamos a proporção de votos recebidos pelos campos nessas disputas. Para estimar os votos recebidos por cada campo nas eleições para prefeito no período mencionado, consideramos a proporção média entre o total de prefeituras conquistadas e de votos recebidos por cada campo nas disputas majoritárias municipais realizadas entre 1996 e 2020. Utilizamos essa proporção média como fator de ponderação para estimarmos a votação do campo a partir do total de prefeituras conquistadas pelos partidos que integravam os campos entre 1982 e 1992. Por sua vez, a votação dos campos para vereador entre 1985 e 1992 foi estimada a

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 39 01/04/2022 13:54

rem como uma espécie de barômetro ideológico capaz de sugerir tendências acerca do nível de competitividade dos partidos e candidatos integrantes de cada campo nos pleitos subsequentes, esclarecendo sobre o potencial influxo da arena local para a organização do sistema partidário nacional.

Dirigindo o foco aos campos ideológicos, somos capazes de captar movimentos em um sistema fragmentado — que experimentou o surgimento e extinção de diversas legendas no recorte investigado (Fleischer, 2007) —, marcado por baixos níveis de identificação partidária, capilaridade heterogênea dos partidos no território nacional e inserido em um contexto federativo, com calendário eleitoral que posiciona as eleições municipais como intermediárias, em meio às eleições gerais. É importante frisar que o modelo não subestima o papel fundamental que as organizações partidárias, *per se*, desempenham na condução dos processos eleitorais — seja no recrutamento e seleção de candidatos, na condução de campanhas, no estabelecimento de alianças entre legendas, entre outros. Argumentamos, contudo, que, por conta das características do sistema em tela, torna-se relevante a busca por instrumentos analíticos capazes de identificar a possível articulação entre pleitos que ocorrem em diferentes estratos da federação.[36]

O modelo também não ignora a diversidade dos partidos que integram cada campo. Nesse ponto, ele se utiliza da perspectiva de *family resemblance*, proposta por Collier e Mahon (1993), realçando os ganhos analíticos que resultam do aproveitamento das categorias ideológicas (esquerda, centro e direita) para o entendimento de movimentos no nível do sistema, que podem contribuir para a compreensão de processos políticos substantivos. Ademais, partindo de uma unidade de análise mais ampla e bastante difundida, que conserva razoavelmente o núcleo de seu significado em diferentes momen-

partir da associação entre o percentual de votos que os campos receberam para prefeito e vereador entre 1996 e 2020. Os votos para senador para o mesmo período, de modo semelhante, foram estimados a partir da média da proporção entre o total de senadores eleitos por campo e de votos para senador nas eleições entre 1994 e 2018. Tendo em vista as implicações do voto vinculado, que, em consonância com as Leis nºs 6.978/1982 e 7.015/1982, tornavam inválidos os votos que não fossem destinados ao mesmo partido nas disputas locais ou estaduais ocorridas em 1982, atribuímos à votação para vereador, apenas nesse ano, o mesmo percentual estimado para o desempenho dos campos para prefeito. Por fim, consideramos a proporção de votos para senador, somente em 1982, equivalente à votação dos campos para o cargo de governador.

[36] Lavareda (1991); Nunes (1997); Lima Jr. (1997); Carneiro e Almeida (2008); Leal (2012).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 40 01/04/2022 13:54

tos históricos e comunidades políticas, ressaltamos que o modelo dispõe de um interessante potencial para estudos comparados, sendo adequado para o exame de sistemas de partidos em países com características semelhantes (Bartolini e Mair, 2007).

O enquadramento apresentado no capítulo parte dos achados de Carneiro e Almeida (2008), que identificaram uma articulação no desempenho eleitoral de partidos tradicionais nos pleitos para cargos de diferentes estratos da Federação; porém inova, em especial, ao propor que o *mood ideológico* que envolve as disputas presidenciais pode ser captado a partir do desempenho dos campos nas eleições municipais imediatamente antecedentes. Nesse sentido, consideramos que as disputas municipais projetam *opinion makers* nesse universo capazes de impulsionar candidaturas para cargos eletivos supralocais em pleitos subsequentes, como evidenciado por Ames (1994) ao destacar a relevância do apoio de lideranças municipais na corrida presidencial de 1989.

Embora reconheçamos que os pleitos para o Executivo municipal envolvem a competição entre os líderes mais influentes junto ao eleitorado local, entendemos que as disputas para vereador atuariam como instrumentos de maior precisão para a identificação do clima eleitoral propício à ascensão de um campo, notadamente em função do grande número de candidatos envolvidos nessas disputas,[37] que desfrutam de maior proximidade com o eleitorado.

Além da maior oferta de candidaturas, as disputas para vereador proveriam um barômetro ideológico mais preciso, sobretudo por sinalizarem a atratividade de um campo junto ao eleitorado local, tendo em vista as preferências e os valores políticos mobilizados por seus candidatos, capazes de diferenciá-los, em boa medida, daqueles que competem por legendas de outros campos.

Ainda, de acordo com Ames (1994), *local political organizations* conferem inteligibilidade a disputas supralocais, por sinalizarem ao eleitorado os candidatos de sua preferência, que receberão seu apoio nos próximos pleitos. Considerando a saliência de questões associadas aos debates sobre classe, et-

[37] Em 2020, por exemplo, o TSE deferiu o registro de 493.186 candidaturas para vereador. Ressaltamos que as candidaturas para o Executivo local são frequentemente lideradas por legendas mais bem estabelecidas em cada município e envolvem a articulação entre partidos de diferentes campos, algo que limita, em alguns casos, a precisão da aferição da competitividade desse campo a partir das eleições para prefeito. Vale considerar, por exemplo, que em muitas cidades os partidos de direita podem ter desempenho expressivo na disputa por assentos no Legislativo, mas emprestam sua competitividade a favor de legendas de outro campo nas disputas majoritárias.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 41 01/04/2022 13:54

nia e religião — que mobilizam preferências políticas importantes sobre a decisão do voto e são razoavelmente capitaneadas por partidos políticos em democracias mais longevas —, o autor assinalou que a ausência de laços estreitos entre eleitores e partidos oferece a lideranças locais uma possibilidade de atuarem como influenciadores perante a opinião pública, empreendendo esforços para providenciar votos a seus candidatos prediletos nas disputas supralocais.

Assim, o modelo teórico que apresentamos neste capítulo propõe que as disputas municipais são capazes de atualizar o peso dos campos ideológicos no sistema partidário-eleitoral, refletindo sobre seu desempenho nas disputas estaduais e nacionais subsequentes. Para tanto, investigamos a votação agregada de todos os partidos classificados à esquerda, centro ou direita, que competiram nos pleitos locais, estaduais e nacionais desde o início da Nova República. O caso brasileiro é especialmente relevante aos propósitos desta investigação, uma vez que oferece a possibilidade de um experimento natural, considerando que as eleições de 1982 apresentaram disputas simultâneas para cargos municipais e estaduais, fazendo com que as eleições municipais seguintes se tornassem marcos de valioso potencial analítico para o entendimento do realinhamento do sistema nacional a partir da transição democrática, considerando inicialmente a evolução dos campos nas disputas locais de 1985 e 1988.

O trabalho avança, em especial, ao investigar em que medida as eleições municipais de 1988, 1992, 2000 e 2016 contribuíram para sinalizar ciclos eleitorais favoráveis aos campos ideológicos que chegaram à presidência em 1989 (direita), 1994 (centro), 2002 (esquerda) e 2018 (direita), com reflexos também sobre as demais categorias em disputa nas eleições gerais.

Nesse sentido, o enquadramento teórico que apresentamos inova ao propor que a proximidade entre eleitores e candidatos poderia ser interpretada como um ativo para a conexão entre o nível local e o nacional, atestando uma avaliação intuitiva dos eleitores em relação aos partidos e candidatos de um campo, com possíveis reflexos sobre seu desempenho nos pleitos seguintes. Nesse ponto, expandimos as implicações do conceito proposto por Anderson e Ward (1996) e argumentamos que as disputas locais, em especial as competições pelo Legislativo municipal, podem atuar como *barometer elections*.

Os autores definem *barometer elections* como eleições que refletem mudanças em atitudes dos cidadãos em relação ao governo, em resposta às mudanças políticas e condições econômicas. Assim, em sua proposição ori-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 42 01/04/2022 13:54

ginal, eles investigaram o sucesso de governos em sistemas parlamentaristas a partir delas. Neste trabalho, expandimos as implicações do conceito proposto por Anderson e Ward (1996) ao analisarmos a possibilidade de as eleições locais atuarem como barômetros sinalizadores de novos ciclos eleitorais, que marcam a ascensão de um campo ideológico nos pleitos subsequentes, algo que denotaria um relevante nível de articulação entre as arenas local, estadual e nacional.

Por que o desempenho dos campos nas eleições locais, sobretudo nos pleitos para a escolha de vereadores, uma vez agregado nacionalmente, poderia ser considerado uma espécie de barômetro ideológico das eleições subsequentes? Tomando-se o termo *ideologia* em um sentido difuso e mais amplo, segundo o qual, mesmo sem patamares elevados de estruturação e consciência, é possível que diferentes valores se articulem e se conectem a opiniões políticas com alguma persistência (Carmines e D'Amico, 2015), três vertentes teóricas, de forma complementar, corroboram esse enquadramento.

A primeira delas, de matriz sociológica, remonta a Lazarsfeld, Berelson e Gaudet (1944), e nos faz lembrar da força dos laços sociais para a decisão do voto. De acordo com os autores, "*voting is essentially a group experience*" (Lazarsfeld, Berelson e Gaudet, 1944:137). No caso em tela, a partir de um processo *two-step flow*, o candidato à vereança assumiria o papel de líder de opinião, caracterizado por sua influência sobre atitudes e valores políticos do eleitorado local. Considerando o grande número de postulantes ao Legislativo municipal, é interessante ter em conta que os candidatos a vereador se apresentam como as figuras políticas potencialmente mais próximas da população, seja em termos de vizinhança, de afiliação religiosa, de trabalho, de associações de moradores formais e informais, de clubes esportivos e/ou de vínculos familiares diretos e indiretos, ou mesmo como *brokers* na distribuição de benefícios públicos.

A segunda vertente, que se aproxima da literatura sobre psicologia política, nos permite inferir que a proximidade e o grau mais elevado de conhecimento entre votantes e candidatos locais ressaltariam o *similarity--attraction effect* (Caprara et al., 2007). Desse modo, a escolha se basearia na similaridade percebida pelos eleitores entre traços dos candidatos e suas próprias características. Segundo Caprara e Zimbardo (2004), esse *princípio de congruência* valoriza o compartilhamento de sentimentos, bem como de valores e outras similaridades, o que também serviria para acentuar o contraste com os adversários, sinalizando diferenças talvez pouco percep-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 43 01/04/2022 13:54

tíveis no nível dos partidos, mas provavelmente salientes no nível dos campos ideológicos.

A terceira e última vertente, que operaria em um contexto eleitoral complexo — marcado por um grande número de candidatos e limitada identificação partidária (Rennó, 2009) —, sugere que a *heurística de apreço* (Brody, Sniderman e Tetlock, 1991), caracterizada por um cálculo afetivo do eleitor em relação a figuras e grupos políticos, reverberaria sobre seus aliados, sublinhando a importância dos filtros geográfico e reputacional na definição do voto. Tal heurística, além de fundamentar o comportamento eleitoral na arena local, também cumpriria o papel de explicar, nas eleições gerais posteriores, a coordenação e consequente articulação das votações nas demais categorias e níveis.

As disputas locais sinalizando as *eleições críticas*

Nesta seção, discutimos como as alterações captadas no desempenho dos campos entre as eleições municipais que antecederam os pleitos críticos de 1989, 2002 e 2018, assim como aquelas anteriores à eleição restauradora de 1994, sinalizavam um desalinhamento e a possibilidade de um reequilíbrio favorável a um novo campo ideológico no sistema partidário-eleitoral brasileiro.

Conforme abordado anteriormente, por entendermos que as eleições para prefeito e, em especial, vereador são capazes de sinalizar mudanças acerca da receptividade das candidaturas de cada espectro ideológico, argumentamos que o desempenho dos campos nos pleitos municipais pode servir como um barômetro da opinião pública para as disputas posteriores. Além das dimensões local e intermediária, as baixas taxas de abstenção eleitoral nas eleições municipais brasileiras (Carreirão et al., 2022) fariam com que o barômetro ganhasse ainda mais precisão na aferição da competitividade dos candidatos e partidos associados à direita, ao centro e à esquerda.

Observando a tabela 2 (a seguir) e a figura 1 (Anexo B), notamos alterações sensíveis no desempenho eleitoral dos campos ideológicos em pleitos municipais que antecederam as *eleições críticas* (1989, 2002 e 2018) e a eleição restauradora (1994). Nas subseções seguintes, discorremos sobre como as disputas municipais que as precederam serviram como testes para aferir a competitividade de candidaturas associadas a distintos espectros ideológicos, com possíveis desdobramentos sobre a *performance* eleitoral dos campos nas eleições gerais subsequentes.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 44 01/04/2022 13:54

Tabela 2

PROPORÇÃO DA VOTAÇÃO NACIONAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS ELEITORAIS DE 1982 A 2020

Ano	Ideologia	Prefeito	Vereador
1982	Esquerda	1,06	1,06
1982	Centro	36,34	36,34
1982	Direita	62,60	62,60
1985	Esquerda	12,13	12,75
1985	Centro	61,28	48,06
1985	Direita	26,59	39,19
1988	Esquerda	10,42	9,36
1988	Centro	37,68	25,26
1988	Direita	51,90	65,38
1992	Esquerda	16,32	15,09
1992	Centro	38,98	26,91
1992	Direita	44,70	58,00
1996	Esquerda	25,78	22,84
1996	Centro	34,37	28,97
1996	Direita	39,85	48,19
2000	Esquerda	31,12	28,49
2000	Centro	31,67	24,77
2000	Direita	37,21	46,74
2004	Esquerda	35,73	33,25
2004	Centro	31,56	22,63
2004	Direita	32,71	44,12
2008	Esquerda	37,50	35,80
2008	Centro	33,14	22,28
2008	Direita	29,36	41,93
2012	Esquerda	40,48	35,79
2012	Centro	29,69	19,03
2012	Direita	29,84	45,18

►

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 45 01/04/2022 13:54

Ano	Ideologia	Prefeito	Vereador
2016	Esquerda	30,72	29,51
2016	Centro	31,50	17,86
2016	Direita	37,78	52,63
2020	Esquerda	24,43	25,77
2020	Centro	21,27	15,07
2020	Direita	54,30	59,16

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. Resultados do primeiro turno.

A ascensão da direita (1988) antes da eleição crítica de 1989

De acordo com a tabela anterior e a Figura 1 (Anexo B), é possível observar movimentos ascendentes no desempenho da direita nas disputas para prefeito e vereador que antecederam a eleição de 1989, a qual foi responsável pela interrupção da etapa fundacional do sistema, protagonizada pelo centro. Antes da vitória de Collor em uma eleição crítica que reverberaria positivamente para o campo nas eleições gerais posteriores, a direita reverteu uma tendência de declínio eleitoral captada durante os pleitos inaugurais da Nova República, obtendo desempenho expressivo nas eleições municipais de 1988, com especial destaque para sua *performance* nas disputas pelo Legislativo local.

Com efeito, entre as eleições de 1985 e 1988, o campo vencedor em 1989 ampliou consideravelmente seu desempenho na arena municipal, incrementando sua votação nacional para prefeito de 26,5% para 51,9% e amplificando ainda mais sua competitividade nas disputas pela vereança, de 39,1% para 65,3%.

Vale notar que, em 1985, as eleições foram realizadas em apenas 201 municipalidades, incluindo capitais de estados e territórios, além daquelas classificadas como áreas de Segurança Nacional. Portanto, ao compararmos a *performance* dos partidos nas capitais entre 1985 e 1988, temos uma imagem clara do expressivo avanço da direita naquele momento. Ao contrário do que ocorrera em 1985, quando conquistou somente a prefeitura de São Paulo com Jânio Quadros (PTB), o campo sairia vitorioso em nove das 25 disputas por prefeituras das capitais brasileiras em 1988. Concomitantemente, o centro, vitorioso com o PMDB em 80% das capitais nas primeiras eleições do período democrático (Memorial da Democracia, [2021]), retrocederia para apenas 24% na eleição seguinte.

Dentro do campo da direita, o PFL — legenda que havia vencido 12,4% das disputas pelos Executivos municipais em 1985 — firmou sua liderança

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 46 01/04/2022 13:54

ao obter êxito em 24,7% dos 4.287 pleitos[38] realizados no ano imediatamente antecedente à eleição de 1989.

De outro lado, o centro e a esquerda recuavam. O campo da esquerda, com partidos ainda organizacionalmente incipientes durante os anos iniciais da Nova República, infletiu de 12,1% a 10,4% nas eleições para prefeito, e reduziu sua parcela sobre a votação nacional para vereador de 12,7% para 9,3%. O PDT, legenda protagonista do campo até aquele momento, venceria as disputas para prefeito em apenas 4,5% dos municípios brasileiros em 1988. No mesmo ano, o PT e o PSB seriam conjuntamente responsáveis por êxitos em apenas 1,8% das disputas pela chefia dos Executivos locais (Nicolau, 1998).

Por sua vez, o centro, que havia colhido resultados expressivos na etapa fundacional do sistema com o PMDB, recuou de 61,2%, em 1985, para 37,6% dos votos nacionalmente contabilizados nas competições para prefeito em 1988 (Ferreira, 2002) e de aproximadamente 48% a 25,2% na corrida por assentos nas câmaras municipais entre os mencionados anos eleitorais.

Vitorioso em 63,2% das disputas por prefeituras nas eleições de 1985, o PMDB teria sua amplitude eleitoral enfaticamente reduzida ao conquistar apenas 37,5% dos Executivos locais no pleito subsequente. Nas capitais, onde a comparação é inteiramente pertinente, o partido, que anteriormente havia vencido 20 das 25 competições pelas prefeituras, passou a governar somente cinco delas após a eleição de 1988. O centro, que nas eleições de 1985 e 1986 havia colhido resultados superlativos viabilizados pelo protagonismo que exercera durante a transição democrática (Ferreira, 2002), seria, portanto, impactado negativamente nas disputas municipais que antecederam a primeira eleição presidencial direta. Assim, as competições locais de 1988 captavam a insatisfação do eleitorado em relação ao campo que liderou a etapa fundacional, sinalizando um processo de erosão desse ciclo inaugural do sistema e a possibilidade de um realinhamento favorável à direita, que ampliou significativamente seu espaço junto ao eleitorado naquele ano.

O declínio da direita (1992) antes da eleição restauradora (1994)

Anos mais tarde, é possível notar que o ciclo favorável ao centro, que se inicia a partir da vitória do PSDB em 1994, foi precedido sobretudo por um desgaste da direita junto ao eleitorado, impactada pelas fortes turbulências políticas e

[38] Nicolau (1998); Ferreira (2002:66-68).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 47 01/04/2022 13:54

econômicas ocorridas durante o governo Collor (Roma, 2002). A *performance* eleitoral da direita nas eleições municipais de 1992, realizadas em meio ao afastamento do presidente eleito em 1989, sinalizaria esse processo de desgaste, revertendo a marcha ascensional do campo captada entre 1985 e 1988.

Evidenciamos o declínio do campo especialmente ao compararmos seu desempenho nas eleições locais de 1988 e 1992, quando recuou de 51,9% a 44,7% em sua votação nacional nos pleitos para prefeito, e de 65,3% a 58% nas disputas para vereador. Em 1992, todas as principais legendas da direita reduziram sua margem de êxito nas competições pelos Executivos municipais. O PFL, que foi vitorioso em 24,7% das disputas por prefeituras em 1988, recuaria para 20,3% em 1992, mantendo-se ainda na liderança do campo no pleito que antecedeu a eleição restauradora (Ferreira, 2002). O PDS, em seu último pleito antes de se fundir ao PDC para formar o PPR, reduziria sua competitividade ao cair de 10,4% das prefeituras conquistadas em 1988 para 7,6% em 1992. Da mesma forma, o PTB infletiria em sua proporção de êxito nas disputas pela chefia dos Executivos municipais de 7,7% a 6,4%, o PL, de 5,6% a 3,5%, e o PDC, de 5,4% a 4,4% (Nicolau, 1998).

A redução do espaço da direita junto ao eleitorado ofereceria, naquele momento, condições propícias para a expansão dos demais campos. A esquerda, ainda com desempenho tímido, cresceria de 10,4% para 16,3% em sua votação nacional para prefeito, e saltaria de 9,3% para cerca de 15,1% nos pleitos para vereador. Merecem destaque as vitórias do campo nas disputas pelos Executivos em capitais, que auxiliaram no estabelecimento e competitividade dos partidos desse espectro no sistema. Em 1992, a esquerda venceria em quatro capitais com o PDT (Aracaju, Cuiabá, Curitiba e João Pessoa), em igual número com o PT (Belo Horizonte, Goiânia, Rio Branco e Porto Alegre), e em três ocasiões com o PSB (Maceió, Natal e São Luís).

Salientamos, ainda, que antes da eleição que classificamos como restauradora ou contra desviante, o centro oscilaria positivamente em seu desempenho nas disputas pelos Executivos municipais, saindo de 37,6% da votação nacional para o cargo em 1988 para aproximadamente 39% em 1992, e nas eleições de vereador, de 25,2% a 26,9%. Embora o PMDB mantivesse a liderança do campo em número de prefeitos eleitos em todo o país (Ferreira, 2002), o crescimento do PSDB — vencedor da corrida presidencial subsequente — é digno de nota, uma vez que a legenda saltaria de apenas 18 prefeituras conquistadas em seu ano de estreia nas urnas para ser vitoriosa em 317 disputas para prefeito em 1992 (Roma, 2002), tornando-se ainda a legenda

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 48 01/04/2022 13:54

com maior sucesso na corrida pela chefia do Executivo em capitais naquele ano, com cinco vitórias (Nicolau, 1998).

2000: a ascensão da esquerda antes de 2002

A esquerda, em trajetória ascendente desde as eleições municipais de 1988, alcançaria a segunda posição nas eleições locais em 2000. Praticamente empatou com o centro, recebendo 31,1% dos votos nas disputas pelos Executivos municipais, contra 31,6%. E o superou nas disputas para vereador — com 28,5% da votação nacional *vis-à-vis* os 24,7% recebidos pelo centro —, fenômeno inédito desde o início da Nova República, que antecipava o realinhamento à esquerda a partir da eleição crítica de 2002.

A direita retrocederia discretamente de 39,8% a 37,2% nas eleições para prefeito, e de cerca de 48,2% a 46,7% nos pleitos para vereador. Por sua vez, o centro — impactado pela instabilidade econômica que atingiu o segundo termo do governo Fernando Henrique Cardoso (Carreirão, 2004) — oscilou negativamente de 34,3% a 31,6% nas eleições para o Executivo municipal e, de forma ainda mais clara, nas disputas pelas câmaras municipais, infletindo de aproximadamente 29% em 1996 a 24,7% em 2000.

Em meio a esse cenário, portanto, a esquerda experimentava sua melhor *performance* eleitoral nos pleitos municipais desde o início da Nova República (Machado, 2012) no momento anterior à eleição crítica que impulsionou um ciclo favorável ao campo.

2016: a evolução da direita antecedendo a eleição de 2018

Foi ainda durante o ciclo da esquerda que a direita, invertendo uma longa tendência de declínio que ocorria desde 1988, iniciaria em 2012 uma trajetória de ascensão em seu desempenho nas disputas municipais, com destaque para o incremento em sua votação nas eleições para vereador.

O campo, que havia recebido 29,3% dos votos para prefeito em 2008, interromperia de maneira discreta a queda em seu desempenho ao alcançar 29,8% do total de votos nas competições pelo Executivo municipal em 2012, e ampliaria notadamente sua competitividade nas disputas pelos Legislativos municipais, saltando de 41,9%, em 2008, para 45,1% no pleito seguinte.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 49 01/04/2022 13:54

Enquanto isso, o centro recuaria ligeiramente em ambas as disputas, de 33,1% a 29,6% nas eleições para prefeito, e de 22,2% a 19% para vereador. No entanto, o desempenho da esquerda entre 2008 e 2012, ainda crescente nas disputas para prefeito (de 37,5% a 40,4%) e mantendo-se estável em sua votação nacional para vereador (de 35,8% a 35,79%), arrefeceria o movimento ascensional da direita, obstruindo um realinhamento do sistema que seria capaz de conferir contornos críticos à eleição de 2014.

O êxito da esquerda nas disputas majoritárias em 2012, com destaque para o PT e o PSB — que elegeram, respectivamente, 628 e 436 prefeitos ainda no primeiro turno —, pode ter contribuído para frear um avanço maior da direita nas eleições gerais subsequentes, ou ao menos impedir que um ciclo favorável a esse campo se iniciasse ainda naquele ano. Vale notar também que a esquerda obteve desempenho de destaque em cidades que reúnem os maiores colégios eleitorais (Oliveira e D'Agostino, 2012).

O acelerado crescimento da direita em 2016, no entanto, projetava um novo realinhamento do sistema nas eleições gerais subsequentes. Diferentemente do centro e da esquerda, a direita cresceria em sua votação nacional para ambas as disputas da arena local que antecederam a eleição crítica de 2018. O centro, mesmo avançando ligeiramente nas eleições para prefeito — de 29,6% em 2012 a 31,5% em 2016 —, oscilaria negativamente em seu desempenho para vereador, caindo de cerca de 19% para 17,8%. A esquerda, por sua vez, severamente impactada pelo processo de afastamento de Dilma Rousseff, recuaria em todas essas disputas, de 40,4% a 30,7% nos pleitos para os Executivos municipais, e de 35,7% para 29,5% nas eleições para vereador. Dando continuidade à marcha ascensional iniciada em 2012, a direita expandiria ainda mais sua competitividade na arena local em 2016, ampliando significativamente sua votação nacional para prefeito (de 29,8% a 37,7%) e vereador (de 45,1% a 52,6%).

Os três campos nos três níveis do sistema

Dando continuidade à investigação proposta, nesta seção analisamos em que medida a votação estadual dos campos ideológicos nas competições para prefeito e vereador está concatenada à sua *performance* nas disputas majoritárias e proporcionais realizadas nas eleições gerais. Ao considerarmos o desempenho estadual dos campos, buscamos refletir sobre os níveis de congruência

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 50 01/04/2022 13:54

entre as competições de diferentes estratos que integram o sistema eleitoral brasileiro, examinando o grau de associação entre a votação dos mesmos nos pleitos majoritários e proporcionais das arenas local e estadual, e assinalando, em especial, a articulação entre as disputas municipais e as corridas presidenciais realizadas entre 1996 e 2020.[39]

Para tanto, utilizamos correlações de Spearman[40] com o intuito de aferir como interagem as votações nas arenas municipal, estadual e nacional, esclarecendo, ainda, sobre as características dos desdobramentos diacrônicos dos ciclos do centro, da esquerda e da direita no plano subnacional.

Nessa direção, investigamos como os resultados obtidos pelos campos nas disputas majoritárias ou proporcionais das arenas estadual e nacional se conectam ao seu desempenho para prefeito e vereador, sinalizando um maior ou menor vínculo entre os pleitos locais e as eleições gerais.

Partindo das conclusões de Carneiro e Almeida (2008), avançamos ao refletir sobre o grau de congruência no desempenho estadual dos campos em todas as competições proporcionais e majoritárias que se destinam à seleção de mandatários nas três camadas de organização do sistema político brasileiro. Nesse sentido, investigamos em que medida as disputas que se inserem na base do sistema federativo brasileiro se concatenam às demais e descreve-

[39] Vale mencionar que, em razão das limitações discutidas na nota 35 (seção 4), somente foi possível utilizar dados no nível estadual a partir de 1996.

[40] A correlação de Spearman avalia a relação monotônica entre duas variáveis, indicando se os valores de um par de variáveis tendem a mudar de direção juntos, mas não necessariamente a uma taxa constante. Assim, o coeficiente de correlação de Spearman baseia-se nos valores classificados de cada variável, não assumindo uma relação linear como na correlação de Pearson. O ρ (*rho*) de Spearman assume valores que variam de -1 a +1. Uma correlação perfeita e positiva (+1) indicaria que o maior percentual de votação estadual de um campo nas eleições para vereador seria correspondente ao melhor desempenho de um campo nas eleições gerais (para deputado estadual, deputado federal, governador, senador ou presidente), o segundo maior percentual nessa disputa local corresponderia ao segundo melhor desempenho para o cargo em disputa no pleito geral, e assim sucessivamente. Ainda que seja importante considerar que os estados não possuem o mesmo número de eleitores — o que faz com que percentuais idênticos pesem diferentemente para o cômputo do desempenho nacional —, as correlações de Spearman expressam o grau de articulação das votações dos campos nas disputas locais e nas eleições gerais. Quanto maiores forem as correlações, maior será a possibilidade de o desempenho dos campos na arena local estar concatenado ao seu desempenho nas eleições gerais. A correlação de Spearman, nesse sentido, é utilizada como uma medida para expressar o nível de estruturação e congruência entre o desempenho eleitoral dos campos nas disputas locais e gerais nos diversos estados da Federação.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 51 01/04/2022 13:54

mos, brevemente, como os realinhamentos promovidos por *eleições críticas*[41] se desdobraram no plano subnacional.

É importante esclarecer que os movimentos de ascensão e queda no desempenho nacional dos campos ideológicos, discutidos nas seções anteriores, não ocorrem de maneira homogênea entre as distintas unidades da Federação. O modelo teórico proposto neste trabalho, portanto, reconhece a coexistência de diferentes fatores contextuais (Lima Jr., 1983), os quais imprimem características singulares às lógicas de competição e à *performance* das legendas nos estados, de maneira similar ao que ocorre em outros modelos federativos (Aguiar-Conraria, Magalhães e Soares, 2013). Assim, nas próximas subseções, analisamos o grau de congruência entre a votação dos três campos nos três níveis do sistema, e observamos também como os realinhamentos se desdobraram de formas diversas durante os ciclos do período examinado.

A conexão entre as disputas locais e as eleições proporcionais estaduais

De acordo com os resultados apresentados na tabela 3, o nexo entre as eleições de prefeito e vereador com as disputas estaduais regidas pelo sistema proporcional se dá por meio das frequentes articulações entre o desempenho dos campos nos pleitos locais e nas disputas para deputado estadual e federal realizadas durante o período investigado.

Com efeito, excetuados os anos eleitorais que marcam o início do ciclo da esquerda,[42] é possível observar que correlações significativas entre a *per-*

[41] Considerando que o segundo ciclo do centro se inicia com uma eleição que classificamos como restauradora e diante da ausência de dados desagregados no nível subnacional para o período anterior a 1996, investigamos a conexão entre o desempenho dos campos nos pleitos locais que antecedem a reeleição de Fernando Henrique Cardoso (1996-98) em relação aos pares eleitorais 2000-02 e 2016-18, buscando oferecer um parâmetro para comparação entre a articulação das disputas locais, estaduais e nacionais nos ciclos do centro, da esquerda e da direita.

[42] Os achados sugerem que o ciclo iniciado com a vitória de Lula em 2002 — e sinalizado pelo incremento da votação da esquerda nas disputas locais entre 1996 e 2000 — evoluiu rompendo o equilíbrio entre os campos na votação para os cargos das arenas local, estadual e nacional. No entanto, a partir de 2006 — quando o campo da esquerda passa a liderar o agregado nacional de votos para deputado estadual e deputado federal, tendo avançado expressivamente nas disputas locais entre 2000 e 2004 —, o realinhamento do ciclo da esquerda passa a se irradiar de maneira menos desarticulada entre os estados, indicando um novo processo de interação entre os votos para os cargos de prefeito, verea-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 52 01/04/2022 13:54

formance estadual dos campos nessas disputas — sejam elas mais moderadas ou intensas — exprimem regularmente relações diretas entre as competições locais e aquelas para os Legislativos estaduais e Câmara Baixa. Em outras palavras, à medida que a votação de um campo nas disputas locais aumenta, seu desempenho nas disputas estaduais proporcionais tende a evoluir simetricamente na mesma direção, em consonância com os resultados apresentados por Carneiro e Almeida (2008).

Tabela 3

COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN[43] — *ρ (rho)* — ENTRE O DESEMPENHO ESTADUAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS PARA PREFEITO, VEREADOR, DEPUTADO ESTADUAL E DEPUTADO FEDERAL (1996-2020)

	1996-98	1998-2000	2000-02	2002-04	2004-06	2006-08	2008-10	2010-12	2012-14	2014-16	2016-18	2018-20
pref × depest	0,73	-	0,17	-	0,10	-	0,56	-	0,36	-	0,46	-
ver × depest	0,87	-	0,12	-	0,23	-	0,77	-	0,92	-	0,94	-
depest × pref	-	0,65	-	0,02	-	0,52	-	0,49	-	0,41	-	0,82
depest × ver	-	0,81	-	0,09	-	0,51	-	0,73	-	0,90	-	0,93
pref × depfed	0,70	-	0,10	-	0,23	-	0,62	-	0,41	-	0,49	-
ver × depfed	0,74	-	0,05	-	0,14	-	0,67	-	0,80	-	0,95	-
depfed × pref	-	0,72	-	-0,03	-	0,47	-	0,71	-	0,52	-	0,81
depfed × ver	-	0,63	-	0,05	-	0,33	-	0,59	-	0,81	-	0,93

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. Resultados do primeiro turno.

dor, deputado estadual e deputado federal.

[43] Os valores sombreados indicam coeficientes estatisticamente significativos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 53 01/04/2022 13:54

As frequentes correlações entre o desempenho estadual dos campos evidenciam que as disputas locais estão entrelaçadas significativamente às competições proporcionais estaduais.[44]

Ao comparar-se a magnitude das correlações com as disputas estaduais, destaca-se que as competições para vereador tendem a se conectar de forma ainda mais expressiva aos pleitos para deputado estadual e deputado federal do que as eleições de prefeito. Os dados mostram maior congruência, em termos de escolhas dentro de cada campo ideológico, entre os votos para vereador, deputado estadual e deputado federal do que entre Executivos municipais e as demais votações.

A demanda por maior articulação entre legendas nas disputas majoritárias municipais, que restringe a oferta de candidatos de todos os espectros — ou ao menos limita a competitividade de determinadas candidaturas —, torna, assim, a eleição de vereador um barômetro capaz de aferir com maior precisão a escolha dos eleitores nas competições proporcionais pelos Legislativos estadual e nacional.

Ressalte-se, ademais, que, após os pares que exprimem o desalinhamento inicial do ciclo da esquerda (2000-02 e 2002-04), notamos uma tendência crescente na congruência das votações dos campos para vereador, deputado estadual e deputado federal, especialmente a partir de 2006, ano que marca a consolidação do realinhamento promovido por esse ciclo (Singer, 2009). Nesse sentido, observamos que, entre 2012 e 2014, os desempenhos estaduais dos campos para Câmaras Municipais, Assembleias Estaduais e Câmara Federal indicavam articulações bastante expressivas entre essas disputas, ligeiramente mais fortes do que aquelas observadas ao final do ciclo do centro. No entanto, nos anos eleitorais que representam a chegada do ciclo da direita (entre 2016 e 2018), as correlações entre o desempenho nas disputas para vereador e deputado estadual (0,94), assim como nas de vereador e deputado federal (0,95), atingem seu ápice, com magnitudes consideravelmente superiores àquelas verificadas durante os demais ciclos.

Os resultados exprimem que a votação estadual dos campos nos pleitos para vereador em 2016 iria se traduzir notavelmente em sua *performance* eleitoral nas disputas por Assembleias Legislativas e Câmaras dos Deputados em 2018, conservando a relevância dessa conexão nas disputas municipais de 2020, quando não foram mais permitidas coligações nas eleições proporcionais.

[44] Pereira e Rennó (2007); Guarnieri (2011); Avelino, Biderman e Barone (2012); Baião e Couto (2017); Leandro e Kauchakje (2020); Alves, Assis e Locatelli (2021).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 54 01/04/2022 13:54

Além disso, salientamos que, após a eleição crítica de 2018, houve um aumento na correlação entre as votações dos campos para prefeito e as disputas proporcionais estaduais em comparação com os períodos anteriores, influenciado sobretudo pela evolução expressiva da direita nas competições por prefeituras entre 2016 e 2020 — que saltaria de 37,7% a 54,3%, considerando a votação nacional para o cargo.[45] Os achados indicam que o ciclo da direita se desenvolve de forma mais coesa no que tange às escolhas dos eleitores nessas disputas locais e proporcionais estaduais, que se revelam cada vez mais coerentes, circunscritas aos limites de cada campo, conforme destacam Krause e colaboradores (2020) ao discutirem a ascensão dos novos partidos de direita no sistema eleitoral brasileiro.

Contudo, vale ressaltar que, mesmo com esse acréscimo substantivo na coordenação dos votos recebidos pelos campos para prefeito e deputado estadual (0,82), prefeito e deputado federal (0,81) — que expressam articulações mais intensas do que aquelas verificadas para essas disputas nos ciclos anteriores da esquerda e do centro —, as eleições para vereança permanecem mais fortemente associadas às disputas pelos Legislativos estaduais e Câmara dos Deputados.

Os achados se tornam ainda mais relevantes tendo em vista a centralidade da competição por assentos na Câmara Federal no sistema político brasileiro, que condiciona o acesso das legendas a recursos essenciais à sua sobrevivência, como fundo partidário, fundo eleitoral e tempo de televisão. As correlações expressivas entre o desempenho dos campos nas eleições de vereador e deputado federal, nesse sentido, indicam que as disputas pelos legislativos locais podem ser tomadas como testes para aferição da competitividade e viabilidade de partidos dos diferentes matizes ideológicos.

As eleições municipais e as disputas majoritárias estaduais

No que tange à articulação entre as disputas locais e as eleições para governador e senador, identificamos, tendo em vista a magnitude e a significância dos

[45] Embora essa ascensão da direita tenha sido concomitante à queda no desempenho dos outros dois campos na votação nacional para prefeito entre 2016 e 2020, é importante destacar que impactou sensivelmente o centro, que recuou mais de 10 pontos percentuais entre esses pleitos, de 31,5% a 21,2%. Os resultados revelam que os campos da direita e do centro, tradicionalmente aliados em disputas municipais encabeçadas pelo último, distanciaram-se nas disputas pelos Executivos municipais entre os mencionados anos eleitorais.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 55 01/04/2022 13:54

coeficientes expressos na tabela 4, que o desempenho estadual dos campos nas eleições de prefeito tende a se conectar de forma mais intensa às competições majoritárias estaduais no período examinado. Os resultados dialogam com o raciocínio desenvolvido por Abrucio e Samuels (1997), Abrucio e Costa (1998), e os achados de Soares, Terron e Alkmim (2016), salientando, ainda, que a articulação entre essas disputas não opera apenas a partir de uma lógica *top-down*.

Tabela 4

COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN[46] — *ρ (rho)* — ENTRE O DESEMPENHO ESTADUAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS PARA PREFEITO, VEREADOR, GOVERNADOR E SENADOR (1996–2020)

	1996-98	1998-2000	2000-02	2002-04	2004-06	2006-08	2008-10	2010-12	2012-14	2014-16	2016-18	2018-20
pref × gov	0,54	-	0,13	-	0,12	-	0,41	-	0,34	-	0,37	-
ver × gov	0,36	-	0,06	-	-0,19	-	-0,11	-	-0,18	-	0,34	-
gov × pref	-	0,55	-	0,05	-	0,31	-	0,33	-	0,14	-	0,29
gov × ver	-	0,34	-	0,03	-	-0,10	-	-0,21	-	-0,18	-	0,36
pref × sen	0,21	-	0,13	-	0,02	-	0,23	-	0,11	-	0,49	-
ver × sen	0,11	-	0,15	-	0,07	-	0,03	-	0,20	-	0,55	-
sen × pref	-	0,22	-	0,02	-	0,29	-	0,36	-	0,06	-	0,54
sen × ver	-	0,14	-	0,11	-	0,20	-	0,01	-	0,15	-	0,64

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. Resultados do primeiro turno.

Considerando inicialmente o *ρ* (*rho*) de Spearman, calculado para os ciclos do centro e da esquerda, notamos que as votações dos campos nas

[46] Os valores sombreados indicam coeficientes estatisticamente significativos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 56 01/04/2022 13:54

disputas para prefeito, governador e senador frequentemente estiveram mais articuladas do que sua *performance* eleitoral nas competições para as Câmaras Municipais, o que seria presumível, dada a semelhança dos imperativos de articulação de maior escopo nas competições majoritárias. Corroboram esse entendimento as conexões mais intensas entre as votações dos campos para os Executivos municipais e estaduais nos pares eleitorais 1996-98 e 1998-2000, além da ausência de correlações significativas entre os pleitos para vereança, governos estaduais e Senado durante todo o ciclo da esquerda.

Nesse sentido, identificamos que o desalinhamento inicialmente promovido pelo ciclo da esquerda chegaria a atingir a conexão entre as eleições de prefeito e governador, mas a articulação entre o desempenho eleitoral dos campos nessas disputas seria retomada a partir de 2006, ainda que de maneira menos expressiva quando comparada ao ciclo do centro.

Adiante, salientamos que as votações dos campos para vereador e senador somente se mostrariam articuladas durante o ciclo da direita, enquanto as disputas por prefeituras e pelo Senado eventualmente se conectaram, no ciclo da esquerda. Assim, após um longo período que sugeria uma desconexão entre as competições de vereador e senador, emergiriam correlações expressivas entre a votação dos campos nessas disputas entre 2016-18 (0,55) e 2018-20 (0,64). Ressalte-se que a maior congruência entre a *performance* eleitoral dos campos para os Legislativos locais e o Senado, em comparação com as disputas majoritárias municipais, seria alcançada pela primeira vez durante o ciclo da direita.

Contribuiria para esse quadro a expressiva evolução nacional do campo nas disputas pelas câmaras municipais entre 2012 e 2016, que foi acompanhada de um incremento substancial em sua votação para o Senado entre 2014 e 2018 (de 21,6% a 45,2%). Vale notar, também, que o desempenho dos campos nas eleições para o Legislativo local e governos estaduais retoma sua conexão em patamares semelhantes aos verificados durante o ciclo do centro nos anos 2016-18 e que, entre 2018 e 2020, a correlação entre a votação para governador e vereador (0,36) superaria o elo entre as competições para governador e prefeito (0,29), de forma inédita no período investigado.

A ascendente votação nacional da direita nas competições para governador e senador entre 2014 e 2018, além do seu expressivo crescimento nas disputas municipais entre os pares eleitorais 2012-16 e 2016-20, com destaque para sua evolução nas disputas por câmaras municipais — em trajetória

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 57 01/04/2022 13:54

distinta dos demais —, foram responsáveis por uma maior simetria na votação dos campos nas competições locais e nas majoritárias estaduais desse momento, imprimindo características diversas do ciclo da esquerda.

Em suma, os resultados indicam que o ciclo da direita promoveu uma maior congruência entre as votações dos campos nas disputas locais e nas eleições para governador e senador, chamando atenção para uma espécie de bônus[47] da corrida presidencial sobre o estabelecimento de alianças para as disputas majoritárias estaduais. Como externalidade do protagonismo adquirido pelo centro e pela esquerda na competição pela presidência por duas décadas, esses campos impulsionaram suas votações para os governos estaduais e o Senado da República de forma ligeiramente incongruente com a expressividade de suas votações nos pleitos municipais. Desse modo, entendemos que, na esteira da candidatura presidencial vitoriosa em 2018, tiveram êxito competidores da Nova Direita (Krause et al., 2020) nas disputas para governador e senador, imprimindo uma maior conexão entre as disputas locais e majoritárias estaduais.[48]

Ainda assim, os achados apontam que as disputas locais e as proporcionais estaduais usualmente guardam conexões mais intensas do que as eleições municipais e as majoritárias estaduais, o que é esperado, dado que a associação entre a *performance* desses campos é sensivelmente condicionada pelas negociações entre legendas que precedem a oferta de candidatos aos governos estaduais e ao Senado da República. Desse modo, notamos que o grau de competitividade em disputas majoritárias frequentemente demanda alianças entre partidos de diferentes espectros, fomentado pela habilidade de articulação entre lideranças estaduais ou mesmo pela existência de candidaturas viáveis associadas aos distintos campos. Com isso, o nível de articulação

[47] Como exemplo de que os campos desfrutam desse bônus da corrida presidencial, podemos destacar que o centro liderou a votação nacional por governos estaduais em 1994, 1998, 2006, 2012 e 2014, e a esquerda se credenciou como espectro mais competitivo para o Senado entre 2002 e 2010, mesmo não sendo os campos mais competitivos nas disputas pela vereança. Assim, entendemos que a *performance* dos campos nas disputas majoritárias estaduais espelha, em boa medida, a complexidade das articulações entre legendas de diferentes espectros para a corrida presidencial.

[48] Vale destacar que, juntamente com um presidente *outsider,* foram eleitos por partidos da Nova Direita os governadores do Amazonas, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rondônia, Roraima e Santa Catarina, além de senadores em estados como São Paulo, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Neste sentido, as eleições de 2016 forneceram um "estoque de votos" a esses partidos, que colheram os frutos de seu avanço incisivo no pleito subsequente.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 58 01/04/2022 13:54

entre o desempenho dos campos na arena local e na estadual encontra-se, em boa medida, expresso em função de especificidades na oferta dos partidos e das negociações entre as legendas, que podem subtrair a magnitude das correlações entre o desempenho dos campos nas disputas locais e majoritárias estaduais.[49]

As eleições locais e a corrida presidencial

Por fim, a tabela 5 aponta uma instigante correspondência entre o desempenho estadual dos campos nas eleições de vereador e nas disputas para presidente entre 1996 e 2020, que até agora tinha ficado oculta e que se evidencia a partir do enquadramento teórico-analítico proposto neste trabalho.

Tabela 5

COEFICIENTES DE CORRELAÇÃO DE SPEARMAN[50] — ρ *(rho)* — ENTRE O DESEMPENHO ESTADUAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS PARA PREFEITO, VEREADOR E PRESIDENTE (1996-2020)

	1996-98	1998-2000	2000-02	2002-04	2004-06	2006-08	2008-10	2010-12	2012-14	2014-16	2016-18	2018-20
pref x pres	-0,12	-	0,00	-	0,10	-	0,25	-	0,23	-	0,22	-
ver x pres	-0,52	-	0,00	-	-0,42	-	-0,26	-	-0,36	-	0,68	-
pres x pref	-	-0,03	-	0,06	-	0,29	-	0,24	-	-0,17	-	0,46
pres x ver	-	-0,60	-	0,00	-	-0,22	-	-0,38	-	-0,42	-	0,65

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE. Resultados do primeiro turno.

[49] Vale ressaltar, também, que as negociações entre os partidos para o lançamento de candidatos a governador e senador frequentemente extrapolam as divisas de um estado, não sendo raras as vezes em que partidos condicionam seu apoio a uma legenda que pretende encabeçar a disputa para o governo estadual ou Senado em troca de seu apoio na competição em outra unidade da Federação.

[50] Os valores sombreados indicam coeficientes estatisticamente significativos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 59 01/04/2022 13:54

Os valores absolutos do ρ (*rho*) de Spearman expressos na tabela 5 mostram que o desempenho estadual dos campos nas disputas pelas câmaras municipais esteve usualmente mais concatenado às corridas presidenciais do que a competição por prefeituras, no recorte examinado.[51]

Notamos também que, enquanto a *performance* dos campos para vereador e presidente se conectam sistematicamente desde o ciclo do centro, retomando sua associação após o hiato dos anos eleitorais iniciais do ciclo da esquerda e ampliando consideravelmente seu grau de articulação no ciclo da direita, as eleições para prefeito apenas se concatenam de forma significativa às disputas presidenciais a partir de 2006.[52]

Salientamos, ainda, o sentido da articulação entre a *performance* eleitoral dos campos nessas três disputas. Examinando os sinais que acompanham os coeficientes de correlação indicados na tabela, investigamos se as maiores votações para presidente estão associadas aos maiores percentuais de sufrágio para prefeito e vereador em cada estado — ou se a relação opera em sentido contrário. Uma relação direta (com sinal positivo) indica, portanto, que as melhores *performances* entre os campos para presidente foram influenciadas pelas maiores votações para prefeito ou vereador. Correlações com sinal negativo, por sua vez, exprimem que os campos mais bem-sucedidos na disputa presidencial foram aqueles que não se destacaram nas competições locais.

Assim, ainda de acordo com a tabela 5, chamamos atenção para os distintos padrões de inter-relacionamento dessas disputas entre 1996 e 2020, que apontam para singularidades marcantes entre os pares eleitorais correspondentes aos ciclos do centro, da esquerda e da direita.

Frisamos que, ao longo do ciclo do centro, somente as correlações entre o desempenho dos campos para vereador e presidente se mostraram significativas. Nesse período, a magnitude e o sinal das correlações entre a votação para vereador e presidente sinalizam que a expressiva votação da direita para as câmaras municipais foi sistematicamente arrematada pelo centro na corrida presidencial, contribuindo para as vitórias do PSDB em 1994 e 1998.

---

[51] Com exceção dos pares de eleição 2006-08, as votações para vereador e presidente apresentam magnitudes superiores àquelas observadas para as eleições de prefeito e as disputas presidenciais.

[52] O incremento no desempenho nacional da esquerda para prefeito em 2008 — que foi responsável por 37,5% da votação nacional para o cargo — no pleito que sucedeu a reeleição de Lula possivelmente contribuiu para uma maior intensidade na correlação entre os votos para os Executivos local e nacional nos anos eleitorais 2006-08 (0,29).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 60 01/04/2022 13:54

Por sua vez, nos anos iniciais do ciclo da esquerda, uma ausência de correlação entre a votação nas eleições municipais e presidenciais apontava para uma disputa mais acirrada entre os campos do centro e da esquerda em torno dos votos tradicionalmente destinados à direita no nível local, fomentada pelo rompimento, em 2002, da aliança presidencial de centro-direita que havia sido decisiva para a eleição e reeleição de Fernando Henrique Cardoso — expondo um cenário de incerteza do então campo governista (Carreirão, 2004) que foi acompanhado pelo gradual realinhamento ideológico do eleitorado à esquerda (Machado, 2012).

A intensa disputa pelos votos da direita no nível local, somada à ausência de uma candidatura presidencial encabeçada por uma legenda desse campo em 2002, além de uma inédita articulação esquerda-direita na corrida presidencial daquele ano, compunham o quadro que ilustrava esse processo diacrônico de reorganização da competição entre os campos nos estados. No momento inicial do ciclo da esquerda, portanto, tem-se uma imagem embaralhada acerca da conexão entre os votos para os Executivos municipais, câmaras municipais e a disputa presidencial.

Porém, a partir de 2006, um padrão diverso daquele verificado para o ciclo do centro emergiria. Enquanto as correlações entre o desempenho dos campos para prefeito e presidente assumiram, pela primeira vez, contornos significativos e diretamente proporcionais, as articulações entre a *performance* dos campos para vereador e presidente retornavam ao seu padrão de associação sistemática durante o ciclo do centro — com correlações negativas e estatisticamente significativas, embora menos expressivas do que aquelas verificadas para o período final do ciclo do centro. A magnitude inferior dos coeficientes calculados para a votação estadual dos campos para vereador e presidente no ciclo da esquerda indica que, em comparação com o ciclo do centro, as disputas em torno dos votos da direita no nível local eram mais equilibradas entre os campos que protagonizaram as disputas presidenciais daquele momento — fator notado por Carreirão (2007b) ao debater a identificação ideológica do eleitorado na respectiva eleição para o Executivo nacional.

Adiante, já nos anos eleitorais que marcam o início do ciclo da direita, um novo padrão de articulação entre as disputas locais e a corrida presidencial se fez presente, com correlações positivas tanto para o desempenho dos campos nas eleições de prefeito e presidente quanto nas de vereador e presidente.

Destacamos que o ciclo da direita, diferentemente dos demais, exprime pela primeira vez uma associação direta entre a votação dos campos para

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 61 01/04/2022 13:54

vereador e presidente no recorte temporal analisado. Em contraste com os pares de eleição dos ciclos precedentes, as correlações entre o desempenho estadual dos campos nessas disputas assumem sinal positivo, o que se deve sobretudo à presença de uma candidatura presidencial competitiva desse campo em 2018, que, embora não "orgânica", usufruiu do estoque de votos por ele obtido em 2016. Além disso, a inversão do sinal das correlações, assim como a magnitude dos coeficientes desse período, exprime uma notável harmonização ideológica entre as escolhas dos eleitores nas competições locais de 2016, na corrida presidencial subsequente e nas eleições municipais de 2020, empreendidas nos limites de cada um dos campos.

Salientamos que os coeficientes de correlação desse período atingem os níveis mais altos, expressando a maior articulação na votação dos campos para prefeito e presidente e, em especial, nas disputas para vereador e presidente durante todo o recorte temporal investigado. Assim, os dados apontam para a mais intensa congruência entre as votações dos campos nas disputas locais e na corrida presidencial entre os três ciclos examinados, com destaque para a expressiva correlação entre vereador e presidente no par 2016-18 (0,68), praticamente reiterada na eleição seguinte (0,65). Desse modo, percebemos que o ciclo da direita exprime, de maneira inédita, uma relação direta entre a votação dos campos nas competições locais e na disputa pelo Executivo nacional. E também constatamos que seu desempenho estadual na corrida presidencial de 2018 foi, em grande medida, antecipado pela sua votação para vereador na eleição de 2016. Os achados corroboram, em especial, o entendimento de que as disputas pelas câmaras locais têm operado, no sistema eleitoral brasileiro, como barômetros ideológicos das eleições gerais subsequentes.

Conclusões

A máxima de que *toda política é local* ganha fôlego com o presente diagnóstico do sistema eleitoral brasileiro na Nova República. A despeito das relações personalistas e das idiossincrasias das disputas nesse plano, apresentamos aqui um inédito enquadramento teórico que evidencia que as eleições municipais são, sim, capazes de oferecer um entendimento sistêmico sobre a política brasileira. Especificamente, argumentamos que tais pleitos captam *ex ante* o *mood* ideológico das eleições gerais que os sucedem, sinalizando

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 62 01/04/2022 13:54

tendências sobre a competitividade dos diferentes espectros nas disputas estaduais e na corrida presidencial subsequentes.

Ao considerar o quadro de fragmentação do sistema, a implantação heterogênea da malha partidária nos municípios, bem como os laços frágeis entre estes e os eleitores, pudemos identificar que o desempenho nacional e estadual das legendas, agregadas em campos ideológicos, assinala conexões — menos perceptíveis no nível dos partidos e dos municípios isoladamente — entre as disputas eleitorais das diversas camadas do sistema político brasileiro. Diante desse cenário, o enquadramento proposto justifica-se sobretudo ao considerarmos que os municípios brasileiros constituem mosaicos com arranjos de competição partidária bastante diversos, tornando-se adequadas aos propósitos desta investigação a reunião das legendas em campos ideológicos e a consideração de seu desempenho nos pleitos locais de forma agregada em relação aos demais níveis do sistema.

Assim, o trabalho oferece um instrumental analítico que ilumina o entrelaçamento das disputas locais, estaduais e nacionais em sistemas multipartidários, e que viabiliza, também, a investigação de um amplo recorte temporal no caso brasileiro, marcado pelo surgimento e extinção de uma série de partidos, distribuídos irregularmente no território nacional.

Por meio de uma análise sociológica e histórico-comparativa (Landman, 2002), que viabiliza o exame da votação dos campos ideológicos em todas as eleições gerais realizadas desde o início da transição democrática até o pleito de 2020, identificamos ciclos, com dinâmicas internas diferenciadas, delimitados por *eleições críticas* (1989, 2002 e 2018) e por uma eleição restauradora (1994), que realinharam as preferências do eleitorado. E ressaltamos que os novos contornos competitivos do sistema foram precedidos por alterações sensíveis no desempenho dos campos nas eleições municipais imediatamente anteriores.

Salientando o grau de proximidade entre eleitores e candidatos no nível local, além do posicionamento intermediário de tais pleitos, constatamos que os resultados das eleições de vereador e prefeito atualizam o peso dos campos no sistema, refletindo de forma mais direta sobre as eleições proporcionais estaduais e nacionais, e servindo, ainda, como baliza de alianças entre elites partidárias para as competições majoritárias estaduais e nacionais. Em especial, o potencial preditivo das eleições de vereador destaca-se tanto em cenários mais graduais de reconfiguração das disputas, como na progressiva virada à esquerda (2000-12), quanto em quadros conjunturais mais agudos, como no incisivo realinhamento à direita (2016-18).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 63 01/04/2022 13:54

Enfatizamos, ainda, uma maior congruência entre a votação dos campos nas eleições municipais e gerais durante o ciclo da direita, que se expressa especialmente nas fortes correlações entre seus respectivos desempenhos estaduais para vereador, deputado estadual, deputado federal, governador, senador e presidente. Especificamente, assinalamos a expressiva articulação direta entre a proporção estadual de votos recebidos por cada campo nas eleições para vereador em 2016 e seu desempenho nas eleições presidenciais de 2018, que se expressa a partir de correlações positivas, diferentemente do que ocorre na relação entre essas disputas nos ciclos da esquerda e do centro.

Os resultados contrariam, assim, uma interpretação *top-down* do sistema político brasileiro e avançam sobre a discussão proposta por Ames (1994), que identificou a influência de lideranças políticas municipais sobre a disputa presidencial de 1989, especialmente ao chamar atenção, agora, para uma conexão relevante entre o desempenho dos campos ideológicos nas disputas de vereador e na competição presidencial. Retomando a compreensão de que as eleições são "expressões discretas de processos contínuos" (Soares, Terron e Alkmim, 2016:47), os dados revelam que as disputas municipais servem como testes da receptividade do eleitorado a candidaturas de diferentes ideologias, reverberando sobre as competições estaduais e nacionais subsequentes.

Corroboramos, portanto, a relevância de uma agenda de pesquisa que impulsione as análises *bottom-up*,[53] capazes de captar a influência das competições locais sobre as dinâmicas de disputa por cargos eletivos de estratos superiores do sistema.

Nesse sentido, para além de endossar a relevância das disputas locais, os resultados empíricos distinguem as competições para vereador como potentes barômetros da atratividade das legendas associadas à direita, ao centro e à esquerda junto ao eleitorado, sendo destacados preditores do seu desempenho nos pleitos seguintes.

Assim, o Brasil não virou à direita, de chofre, em 2018, como pensaram alguns analistas (Nicolau, 2020). Desde 2012, ela crescia. Colhia nas urnas o conservadorismo de costumes da maioria da população que reagia a agendas progressistas dos governos da esquerda, o mal-estar associado à crise econômica, e se alimentava da fragilização dos adversários com os escândalos da Operação Lava Jato, ganhando musculatura enquanto se fragmentava.[54] Nas

[53] Leal (2012); Lima Jr. (1983); Nunes (1997); Carneiro e Almeida (2008).

[54] Notamos que o centro, que contava com apenas uma legenda em 1986, permanece, em 2018, com apenas dois partidos. Tomando-se como referência do processo de frag-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 64 01/04/2022 13:54

últimas eleições, conforme se observa a partir dos gráficos da figura 1 (Anexo B), em todas as categorias, menos a de governador, seu desempenho se aproxima ou até mesmo supera o da última eleição do período autoritário, e também o da curta fase anterior em que foi prevalecente (1988-90). Contudo, deve ser mencionado que em todos os ciclos, na base do sistema — considerando as votações para as câmaras municipais —, ela nunca deixou de ser majoritária no agregado nacional, excetuado o pleito exclusivo das capitais e municípios estratégicos no ciclo fundacional, em 1985.

Sobre 2022

O refluxo da Operação Lava Jato, ilustrado pelo afastamento do governo Bolsonaro do seu personagem mais simbólico, o ex-juiz e ex-ministro Sérgio Moro, bem como pela anulação das sentenças condenatórias do ex-presidente Lula no Supremo Tribunal Federal (STF), devolvendo-lhe a elegibilidade, estabeleceu uma nova moldura para a próxima eleição, bem diferente daquela na qual transcorreu o pleito anterior.

Quando se conjectura sobre eleições presidenciais, é necessário considerar em que categoria de pleitos elas se inscreverão. Nessa direção, em face de 2022, abre-se uma chave com várias possibilidades teóricas. Entre as alternativas: (a) uma eleição mantenedora, que consolide o realinhamento crítico da eleição passada, opondo esquerda e direita no segundo turno — que traria, de um lado, Lula, provável candidato petista, e de outro, seja Bolsonaro, representando a porção majoritária da direita, ou um outro candidato do campo que o substitua na disputa ou que o ultrapasse nas urnas; ou, ainda, (b) uma eleição restauradora disputada no segundo turno pelo candidato petista *versus* uma candidatura do centro. Mais imprevisível, no momento da elaboração desse texto, seria termos (c) um novo realinhamento, com a esquerda sendo ultrapassada por uma candidatura do centro, que disputaria o turno final com a direita.

Também parece implausível a ocorrência de uma nova eleição crítica, considerando que a um ano da disputa está fora do radar uma crise econômi-

---

mentação interna dos campos sua votação nacional para deputado federal, verificamos que, no mesmo intervalo, o número efetivo de partidos da esquerda foi de aproximadamente 2,8 para 5,1, e da direita, de 3,2 para 10,9. Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 65 01/04/2022 13:54

ca, social e/ou política de grandes proporções. Pelo que é sensato acrescentarmos que será diminuta a chance de êxito de *outsiders*, os quais costumam se beneficiar dessas circunstâncias.

O que foi sinalizado de antemão nas disputas municipais de 2020? Realizadas sob os efeitos da pandemia, e também no refluxo da Operação Lava Jato, essa combinação parece ter redefinido as balizas do eleitorado, reconectando-o às legendas tradicionais. Com a valorização da experiência dos competidores, predominou a reeleição dos prefeitos (63%). E, onde havia televisão, os vitoriosos contaram com forte presença nessa plataforma, ofuscando o papel das redes sociais. Ampliou-se, em 2020, o contingente de votos da direita, chegando a 59,16% entre os sufrágios para vereadores e a 54,3% entre os prefeitos. Entretanto, como foi assinalado, ocorreu uma mudança importante no interior desse campo. Com uma nítida recuperação dos partidos tradicionais que haviam sido atropelados pela ascensão dos *newcomers* em 2016 e 2018.[55]

Isso posto, fica claro que o presidente Jair Bolsonaro, concorrendo à reeleição, precisará fazê-lo em uma legenda ou coligação tradicional, com estrutura nacional, tempo de televisão razoável e apoio nos estados. O que lhe exigirá grande esforço para conciliar as características de um candidato normal às marcas que o fizeram vitorioso no pleito anterior: a retórica antissistêmica e a radicalização nas redes sociais. Sem esquecermos que, necessitando manter acesa a chama da polarização com a esquerda, no intuito de reativar a rejeição a esta, terá também que enfrentar adversários do centro e da direita, os quais buscarão incentivar a defecção dos eleitores que engrossaram sua votação desde o final do primeiro turno de 2018.

Para os campos adversários ao do incumbente, o barômetro local alimenta uma clara percepção. Mais do que em qualquer momento anterior, esquerda ou centro, em declínio nas eleições municipais desde 2016, para serem vitoriosos em 2022 dependerão do eleitorado da direita. A quantidade de votos que conseguirem subtrair à órbita bolsonarista selará o destino da eleição. A vitória de um candidato de qualquer partido desses campos interromperá uma regularidade observada na série de oito competições presidenciais ocorridas durante a Nova República, quando nunca o campo vitorioso deixou de

[55] Os três maiores partidos com perfil tradicional da direita (PSD, DEM e PP), que concentraram 36,74% da votação nacional do campo para vereador em 2012, caíram para 31,02% em 2016; contudo se recuperaram em 2020, alcançando 37,05%. Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 66 01/04/2022 13:54

crescer nas eleições municipais imediatamente antecedentes. Ainda que o PT e o PSOL tenham sido os únicos da esquerda que conseguiram interromper em 2020 a queda na votação de prefeitos e vereadores, os números petistas permaneceram muito distantes dos que tinha em 2012, dois anos antes de vencer por margem apertada a eleição presidencial.[56]

A necessidade de uma efetiva coordenação transversal não é um fato novo. Se candidatos da direita chegaram à presidência duas vezes praticamente sozinhos (1989 e 2018), isso só foi possível, como vimos, devido a circunstâncias excepcionais, em *eleições críticas*. O centro só teve êxito quando competiu associado à direita (em 1994 e 1998), assim como foi necessária uma aliança esquerda-direita para Lula e o PT chegarem ao poder, em 2002. Ademais, além da vitória nas urnas, e não menos importante, restará sempre a questão da governabilidade. E, no Congresso que se vislumbra com base na eleição de 2020, a bancada da direita dificilmente terá peso muito menor do que tem hoje.[57]

Referências

ABRAMOWITZ, A. I.; SAUNDERS, K. L. Ideological realignment in the US electorate. *The Journal of Politics*, v. 60, n. 3, p. 634-652, ago. 1998.

ABRUCIO, F. L.; SAMUELS, D. A nova política dos governadores. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 40-41, p. 137-166, ago. 1997.

_____; COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.

AGUIAR-CONRARIA, L.; MAGALHÃES, P. C.; SOARES, M. J. The nationalization of electoral cycles in the United States: a wavelet analysis. *Public Choice*, v. 156, n. 3-4, p. 387-408, 2013.

[56] Em 2012, o PT foi responsável por aproximadamente 16,7% da votação nacional contabilizada nas disputas por prefeituras. Em 2016, o partido recuou para 6,5% e interrompeu a queda ao pontuar cerca de 6,8% em 2020. Tendência semelhante pode ser observada nas eleições de vereador, nas quais o PT recuou dos 10,4% auferidos em 2012 para 5,4% em 2016, tendo atingido cerca de 5,6% em 2020. Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do TSE.

[57] Na composição do Congresso eleito em 2018, a esquerda era responsável por 29,2% das cadeiras na Câmara Federal e 30% no Senado; o centro contabilizava 12,3% na Câmara e 22% no Senado; e, por sua vez, a direita concentrava 58,5% das cadeiras na Câmara dos Deputados e 48% no Senado. Fonte: Cálculo dos autores a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 67 01/04/2022 13:54

ALFORD, R. R.; LEE, E. C. Voting turnout in American cities. *American Political Science Review*, v. 62, n. 3, p. 796-813, 1968.

ALVES, V. S.; ASSIS, P. P.; LOCATELLI, L. G. Organização partidária e racionalidade contextual: o Distrito Federal em um sistema partidário multinível. In: PAIVA, D.; PIETRAFESA, P. A. (Org.). *Sistemas partidários, partidos e eleições 1998-2018*: tendências e dinâmicas na Federação brasileira. Goiânia: PUC Goiás, 2021. No prelo.

AMES, B. *The deadlock of democracy in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2002.

_____. The reverse coattails effect: local party organization in the 1989 Brazilian presidential election. *American Political Science Review*, v. 88, n. 1, p. 95-111, 1994.

ANDERSON, C. J.; WARD, D. S. Barometer elections in comparative perspective. *Electoral Studies*, v. 15, n. 4, p. 447-460, 1996.

ANZIA, S. F. Election timing and the electoral influence of interest groups. *The Journal of Politics*, v. 73, n. 2, p. 412-427, abr. 2011.

ARQUER, M. O sucesso eleitoral do PSDB em São Paulo: desempenho e desenvolvimento partidário em nível local. In: MENEGUELLO, R.; KERBAUY, M. T. M. (Org.). *Política em São Paulo*: uma análise da dinâmica político-partidária no estado. Campinas: Editora Unicamp, 2020. p. 99-129.

AVELINO, G.; BIDERMAN, C.; BARONE, L. S. Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 4, p. 987-1013, 2012.

BAIÃO, A. L.; COUTO, C. G. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, set./dez. 2017.

BARDI, L.; MAIR, P. Os parâmetros dos sistemas partidários. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 227-253, jul./dez. 2010.

BARTOLINI, S.; MAIR, P. *Identity, competition and electoral availability*: the stabilisation of European electorates 1885-1985. Colchester: ECPR Press, 2007.

BBC NEWS BRASIL. Eleições municipais 2020: avanço da direita, abstenção recorde e mais 3 destaques das urnas. *BBC News Brasil*, 16 nov. 2020. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/brasil-54967867. Acesso em: 2 dez. 2021.

BERG, J. C. *The debate over realigning elections*: where do we stand now? Boston: Suffolk University: Rothermere American Institute, 2004.

BRIDGES, A. *Morning glories*: municipal reform in the Southwest. Princeton: Princeton University Press, 1997.

BRODY, R. A.; SNIDERMAN, P. M.; TETLOCK, P. E. *Reasoning and choice*: explorations in political psychology. Nova York: Cambridge University Press, 1991.

BURNHAM, W. D. *Critical elections and the mainsprings of American politics*. Nova York: Norton, 1970.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 68 01/04/2022 13:54

CAIN, B. E.; FEREJOHN, J. A.; FIORINA, M. P. The constituency service basis of the personal vote for US representatives and British members of parliament. *American Political Science Review*, v. 78, n. 1, p. 110-125, 1984.

____; ____; ____. *The personal vote*: constituency service and electoral independence. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CAMPBELL, A. Surge and decline: a study of electoral change. *Public Opinion Quaterly*, v. 24, n. 3, p. 397-418, 1960.

CANCELA, J.; GEYS, B. Explaining voter turnout: a meta-analysis of national and subnational elections. *Electoral Studies*, v. 42, p. 264-275, jun. 2016.

CAPRARA, G. V.; ZIMBARDO, P. G. Personalizing politics: a congruency model of political preference. *American Psychologist*, v. 59, n. 7, p. 581-594, out. 2004.

_____ et al. When likeness goes with liking: the case of political preference. *Political Psychology*, v. 28, n. 5, p. 609-632, 2007.

CAREY, J. M.; SHUGART, M. S. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, v. 14, n. 4, p. 417-439, dez. 1995.

CARMINES, E. G.; D'AMICO, N. J. The new look in political ideology research. *Annual Review of Political Science*, v. 18, p. 205-216, maio 2015.

CARMINES, E. G.; SCHMIDT, E. R. Critical elections, partisan realignment, and long-term electoral change in American politics. *Oxford Bibliographies Online*, 2018. Disponível em: www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199756223/obo-9780199756223-0246.xml. Acesso em: 2 dez. 2021.

CARNEIRO, L. P.; ALMEIDA, M. H. T. Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 51, n. 2, p. 403-432, 2008.

CARREIRÃO, Y. S. A eleição presidencial de 2002: uma análise preliminar do processo e dos resultados eleitorais. *Revista de Sociologia e Política*, n. 22, p. 179-194, jun. 2004.

____. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 307-339, nov. 2007a.

____. Relevant factors for the voting decision in the 2002 Presidential Election: an analysis of the Eseb (Brazilian Electoral Study) Data. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, n. 1, p. 70-101, mar. 2007b.

____ et al. Abstenção eleitoral, voto facultativo e obrigatório. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais na pandemia* (Brasil, 2020). Rio de Janeiro: FGV, 2022.

DE CARVALHO, R. *A era Collor*: da eleição ao impeachment. São Paulo: Fundação Maurício Grabois, 2012.

COLLIER, D.; MAHON, J. E. Conceptual "stretching" revisited: adapting categories in comparative analysis. *American Political Science Review*, v. 87, n. 4, p. 845-855, dez. 1993.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 69 01/04/2022 13:54

COLLIER, R. B.; COLLIER, D. *Shaping the political arena*: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.

FERREIRA, D. P. *PFL* × *PMDB*: marchas e contramarchas (1982-2000). Goiânia: Alternativa, 2002.

____; BATISTA, C. M.; STABILE, M. A evolução do sistema partidário brasileiro: número de partidos e votação no plano subnacional 1982-2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 2, p. 432-453, nov. 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem política*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FLEISCHER, D. Os partidos políticos. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). *Sistema político brasileiro*: uma introdução. 2. ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Unesp, 2007. p. 303-347.

FOLHA ONLINE. Roseana Sarney vence Lula em 2º turno, segundo Datafolha. *Folha de S.Paulo*, 5 jan. 2002. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u28152.shtml. Acesso em: 2 dez. 2021.

GENDŹWIŁŁ, A.; STEYVERS, K. Guest editors' introduction: comparing local elections and voting in Europe: lower rank, different kind… or missing link? *Local Government Studies*, v. 47, n. 1, p. 1-10, 2021.

GROSS, M.; JANKOWSKI, M. O partido de direita radical "Alternativa para a Alemanha" (AfD) nas eleições municipais: desempenho eleitoral, temas enfatizados e tomada de posição. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

GUARNIERI, F. A força dos partidos "fracos". *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 54, n. 1, p. 235-258, 2011.

G1. Aprovação a Dilma cai para 13%, diz Datafolha. *G1*, São Paulo, 18 mar. 2015. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2015/03/aprovacao-dilma-cai-para-13-diz-datafolha.html. Acesso em: 2 dez. 2021.

____. Eleições 2020: veja os principais recados das urnas. G1, 30 nov. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/noticia/2020/11/30/eleicoes-2020-veja-os-principais-recados-das-urnas.ghtml. Acesso em: 2 dez. 2021.

____. Manifestantes fazem maior protesto nacional contra o governo Dilma. *G1*, São Paulo, 13 mar. 2016. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/03/manifestacoes-contra-governo-dilma-ocorrem-pelo-pais.html. Acesso em: 2 dez. 2021.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

KATZ, D.; ELDERSVELD, S. J. The impact of local party activity upon the electorate. *Public Opinion Quarterly*, v. 25, n. 1, p. 1-24, 1961.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 70 01/04/2022 13:54

KATZ, R. S.; GROFMAN, B.; LIJPHART, A. Intraparty preference voting. In: GROFMAN, B.; LIJPHART, A. (Ed.). *Electoral laws and their political consequences*. Nova York: Agathon Press, 1986.

KEY JR, V. O. A theory of critical elections. *The Journal of Politics*, v. 17, n. 1, p. 3-18, fev. 1955.

KINZO, M. D'A. *Oposição e autoritarismo*: gênese e trajetória do MDB, 1966-1979. São Paulo: Vertice: Revista dos Tribunais, 1988.

_____. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 20, n. 57, p. 65-81, 2005.

_____. *Radiografia do quadro partidário brasileiro*. Bonn: Konrad-Adenauer-Stiftung, 1993.

KJAER, U.; STEYVERS, K. Second thoughts on second-order?: towards a second-tier model of local government elections and voting. In: KERLEY, R.; LIDDLE, J.; DUNNING, P. T. (Ed.). *The Routledge handbook of international local government*. Abingdon: Routledge, 2018. p. 405-417.

KLEPPNER, P. Critical realignments and electoral systems. In: KLEPPNER, P. et al. *The evolution of American electoral systems*. Westport: Greenwood, 1981. p. 4-11.

KRAUSE, S.; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*: aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

_____ et al. Quem ganhou o lugar, pegou de quem? Surgimento e desempenho dos novos partidos de direita nas eleições municipais de 2016. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

KREBS, T. B. Local Campaigns and Elections. In: HAIDER-MARKEL, D. P. (Ed.). *The Oxford handbook of state and local government*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

LAMOUNIER, B. Latin America's critical elections: Brazil at an Impasse. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 3, p. 72-87, jul. 1994.

LANDMAN, T. *Issues and methods in comparative politics*: an introduction. Abingdon: Routledge, 2002.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas*: o processo partidário eleitoral brasileiro. Rio de Janeiro: Iuperj, 1991.

_____; FERNANDES, A. Um ciclo de eleições críticas: 2018 começou em 2016. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

_____; TELLES, H. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

_____; _____. *Como o eleitor escolhe seu prefeito*. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

_____; _____ (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 71 01/04/2022 13:54

LAZARSFELD, P. F.; BERELSON, B.; GAUDET, H. *The people's choice*: how the voter makes up his mind in a presidential campaign. Nova York: Duell, Sloan and Pearce, 1944.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*: o município e o regime representativo no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LEANDRO, B. P.; KAUCHAKJE, S. Conexão eleitoral e partidos modulares: um estudo sobre a dinâmica da política paranaense. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., 2020, João Pessoa. Anais […]. João Pessoa: UFPB, 2020.

LICIO, E. C.; RENNÓ, L. R.; CASTRO, H. C. O. Bolsa Família e voto na eleição presidencial de 2006: em busca do elo perdido. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 31-54, jun. 2009.

LIMA JR., O. B. A reimplantação do multipartidarismo: efeitos institucionais e contextuais. In: _____. *O sistema partidário brasileiro*: diversidades e tendências, 1982-94. Rio de Janeiro: FGV, 1997. p. 301-325.

_____. *Os partidos políticos brasileiros*: a experiência federal e regional, 1945-1964. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

LIMONGI, F. Eleições e democracia no Brasil: Victor Nunes Leal e a transição de 1945. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 37-69, 2012.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Ed.). *Party systems and voter alignments*: cross-national perspectives. Nova York: Free Press, 1967.

LUPATO, F. G.; RODRÍGUEZ, L. M. R.; MEDERO, G. S. Eleições municipais de 2019 na Espanha: nova competição para um sistema em mudança. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

MACHADO, A. A lógica das coligações no Brasil. In: KRAUSE, S.; SCHMITT, R. (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2005.

_____. Condicionantes das coligações para o cargo de prefeito no Brasil (2000 a 2008). Tese (doutorado em ciência política) — Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

MAINWARING, S. Brazilian party underdevelopment in comparative perspective. *Political Science Quarterly*, v. 107, n. 4, p. 677-707, 1992.

_____. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*: the case of Brazil. Palo Alto: Stanford University Press, 1999.

MARQUES, J. R.; FLEISCHER, D. V. *PSDB*: de facção a partido. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 1999.

MARSCHALL, M. J. The study of local elections in American politics. In: LEIGHLEY, J. E. (Ed.). *The Oxford handbook of American elections and political behavior*. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 471-492.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 72 01/04/2022 13:54

MARSCHALL, M.; SHAH, P.; RUHIL, A. Editors' introduction: a looking glass into the future. *Political Science & Politics*, v. 44, n. 1, p. 97-100, 2011.

MAYHEW, D. R. *Congress*: the electoral connection. New Haven: Yale University Press, 2004.

MELO, C. R. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 365-392, ago. 2015.

_____. Os partidos nas democracias: passado, presente e futuro. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. (Org.). *Introdução à teoria democrática*: conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: UFMG, 2018. p. 153-171.

MEMORIAL DA DEMOCRACIA. Cidades voltam a eleger prefeitos. *Memorial da Democracia*, [2021]. Disponível em: http://memorialdademocracia.com.br/card/capitais-voltam-a-eleger-prefeitos. Acesso em: 2 dez. 2021.

MIRANDA, G. L. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 69-90, set. 2013.

MORGENSTERN, S. *Are politics local?*: the two dimensions of party nationalization around the world. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

MORLAN, R. L. Municipal vs. national election voter turnout: Europe and the United States. *Political Science Quarterly*, v. 99, n. 3, p. 457-470, 1984.

NICOLAU, J. *Dados eleitorais do Brasil*, 1982-1996. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

_____. *O Brasil dobrou à direita*: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

NUNES, E. O. *A gramática política do Brasil*: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar; Enap, 1997.

O ESTADO DE S. PAULO. A importância das eleições municipais. *Estadão*, 17 jul. 2020. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/notas-e-informacoes,a-importancia-das-eleicoes-municipais,70003366563. Acesso em: 2 dez. 2021.

OLIVEIRA, M.; D'AGOSTINO, R. PMDB e PSDB encolhem, e PT e PSB avançam em número de prefeituras. *G1*, São Paulo, 8 out. 2012. Disponível em: http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2012/noticia/2012/10/pmdb-e-psdb-encolhem-e-pt-e-psb-avancam-em-numero-de-prefeituras.html. Acesso em: 2 dez. 2021.

ÖZDEMIR, Y. Political conditions for successful inflation stabilization: comparing Brazil and Argentina. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 58, n. 1, p. 63-83, 2015.

PAIVA, D.; BRAGA, M. S. S.; PIMENTEL JR., J. T. P. Eleitorado e partidos políticos no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, p. 388-408, 2007.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 73 01/04/2022 13:54

____; PIETRAFESA, P. A. (Orgs.). *Sistemas partidários, partidos e eleições 1998-2018*: tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia: PUC Goiás, 2021. No prelo.

____; TAROUCO, G. S. Voto e identificação partidária: os partidos brasileiros e a preferência dos eleitores. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 2, p. 426-451, nov. 2011.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? Dinâmicas político-institucionais locais e nacionais nas eleições de 1998 para a Câmara dos Deputados. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 133-172, 2001.

____; ____. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4, p. 664-683, out./dez. 2007.

PIERSON, P. *Politics in time*: history, institutions and social analysis. Princeton: Princeton University Press, 2004.

POMPER, G. Classification of presidential elections. *The Journal of Politics*, v. 29, n. 3, p. 535-566, 1967.

PORTO, W. C. *O voto no Brasil*: da colônia à 6ª República. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

QUEIROZ, G. Popularidade do governo Temer mantém-se baixa, aponta CNI-Ibope. *Agência de Notícias da Indústria*, 26 set. 2018. Disponível em: https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/institucional/popularidade-do-governo-temer-mantem-se-baixa-aponta-cni-ibope/. Acesso em: 2 dez. 2021.

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

REIF, K.; SCHMITT, H. Nine second-order national elections–a conceptual framework for the analysis of European election results. *European Journal of Political Research,* v. 8, n. 1, p. 3-44, 1980.

RENNÓ, L. Atalhos cognitivos em contextos eleitorais complexos: as eleições legislativas de 2002 no Brasil. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (Org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 238-268.

ROMA, C. A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* v. 17, n. 49, p. 71-92, jun. 2002.

ROMANO, G. Na presidência, Temer foi denunciado três vezes pela PGR. *Veja*, 21 mar. 2019. Disponível em: https://veja.abril.com.br/politica/durante-presidencia-temer-foi-denunciado-tres-vezes-pela-pgr. Acesso em: 2 dez. 2021.

SAGRERA, P. R. et al. Elecciones municipales en España: la personalización del voto. *Revista Internacional de Sociología,* v. 75, n. 2, e062, 2017.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 74 01/04/2022 13:54

SAMUELS, D. *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

_____. Incentives to cultivate a party vote in candidate-centric electoral systems: evidence from Brazil. *Comparative Political Studies*, v. 32, n. 4, p. 487-518, 1999.

SANTOS, A. M. Topografia do Brasil profundo: votos, cargos e alinhamentos nos municípios brasileiros. *Opinião Pública*, Campinas, v. 19, n. 1, p. 1-20, jun. 2013.

SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. *American Political Science Review*, v. 64, n. 4, p. 1033-1053, 1970.

_____. *Parties and party systems*: a framework for analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCHAKEL, A. H.; DANDOY, R. Electoral cycles and turnout in multilevel electoral systems. *West European Politics*, v. 37, n. 3, p. 605-623, 2014.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. *The semi-sovereign people*: a realist's view of democracy in America. Nova York: Holt, Rinehart & Winston, 1960.

SCHMITT, H.; TEPEROGLOU, E. The 2014 European Parliament elections in Southern Europe: second-order or critical elections? *South European Society and Politics,* v. 20, n. 3, p. 287-309, 2015.

SINGER, A. *O lulismo em crise*: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

_____. *Os sentidos do lulismo*: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

_____. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos estudos Cebrap*, n. 85, p. 83-102, nov. 2009.

SOARES, G.; TERRON, S.; ALKMIM, A. Quem manda: governador ou prefeito. In*:* LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

STOKES, D. E. *A variance components model of political effects*. Mathematical applications in political science. Survey Research Center, The University of Michigan, 1964.

_____. Parties and the nationalization of electoral forces. In: CHAMBERS, W. N.; BURNHAM, Walter D. (Ed.). *The American party systems*: stages of political development. Nova York: Oxford University Press, 1967. p. 182-202.

TAROUCO, G. Fatores do desenvolvimento do Partido da Frente Liberal. In: PINTO, C. R. J. (Org.). *Partidos no Cone Sul*: novos ângulos de pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 133-162.

TATAGIBA, L. 1984, 1992 e 2013. Sobre ciclos de protestos e democracia no Brasil. *Política & Sociedade*, v. 13, n. 28, p. 35-62, set./dez. 2014.

TAVARES, A. F.; RAUDLA, R. Size, density and small scale elections: a multi-level analysis of voter turnout in sub-municipal governments. *Electoral Studies*, v. 56, p. 1-13, dez. 2018.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 75 01/04/2022 13:54

TAVARES, J. Temer é reprovado por 70% dos brasileiros, mesmo com esforço por popularidade. *Folha de S.Paulo*, São Paulo, 17 abr. 2018. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/poder/2018/04/temer-e-reprovado-por-70-dos--brasileiros-mesmo-com-esforco-por-popularidade.shtml. Acesso em: 2 dez. 2021.

TELLES, H. et al. Minas são muitas: sistema partidário estadual, municípios e elites políticas. In: PAIVA, D.; PIETRAFESA. P. A. (Org.). *Sistemas partidários, partidos e eleições 1998-2018*: tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia: PUC Goiás, 2021. No prelo.

VAN HOUWELINGEN, P. Political participation and municipal population size: a meta-study. *Local Government Studies*, v. 43, n. 3, p. 408-428, 2017.

VEIGA, L. F. Os partidos brasileiros na perspectiva dos eleitores: mudanças e continuidades na identificação partidária e na avaliação das principais legendas após 2002. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 340-365, nov. 2007.

WELLS, A. Why local elections are not useful indicators of national votes. *YouGov*, 30 abr. 2017. Disponível em: https://yougov.co.uk/topics/politics/articles-reports/2017/05/01/why-local-elections-are-not-useful-indicators-nati. Acesso em: 2 dez. 2021.

YAÑEZ, M. A. V. Por que votar no MAS? A evolução do partido de Evo Morales nas eleições municipais da Bolívia — 1995-2015. In*:* LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: FGV, 2020.

ZUCCO, C.; POWER, T. J. Bolsa Família and the shift in Lula's electoral base, 2002-2006: a reply to Bohn. *Latin American Research Review*, v. 48, n. 2, p. 3-24, 2013.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 76 01/04/2022 13:54

Anexos

Anexo A

Classificação ideológica dos partidos (1982-2020)

Esquerda: Cidadania; PCB (21); PCB (23); PCdoB; PCO; PDT; PMN; PP; PPL; PPS; PS (34); PS (50); PSB; PSOL; PSTU; PT; PV; Rede; UP.

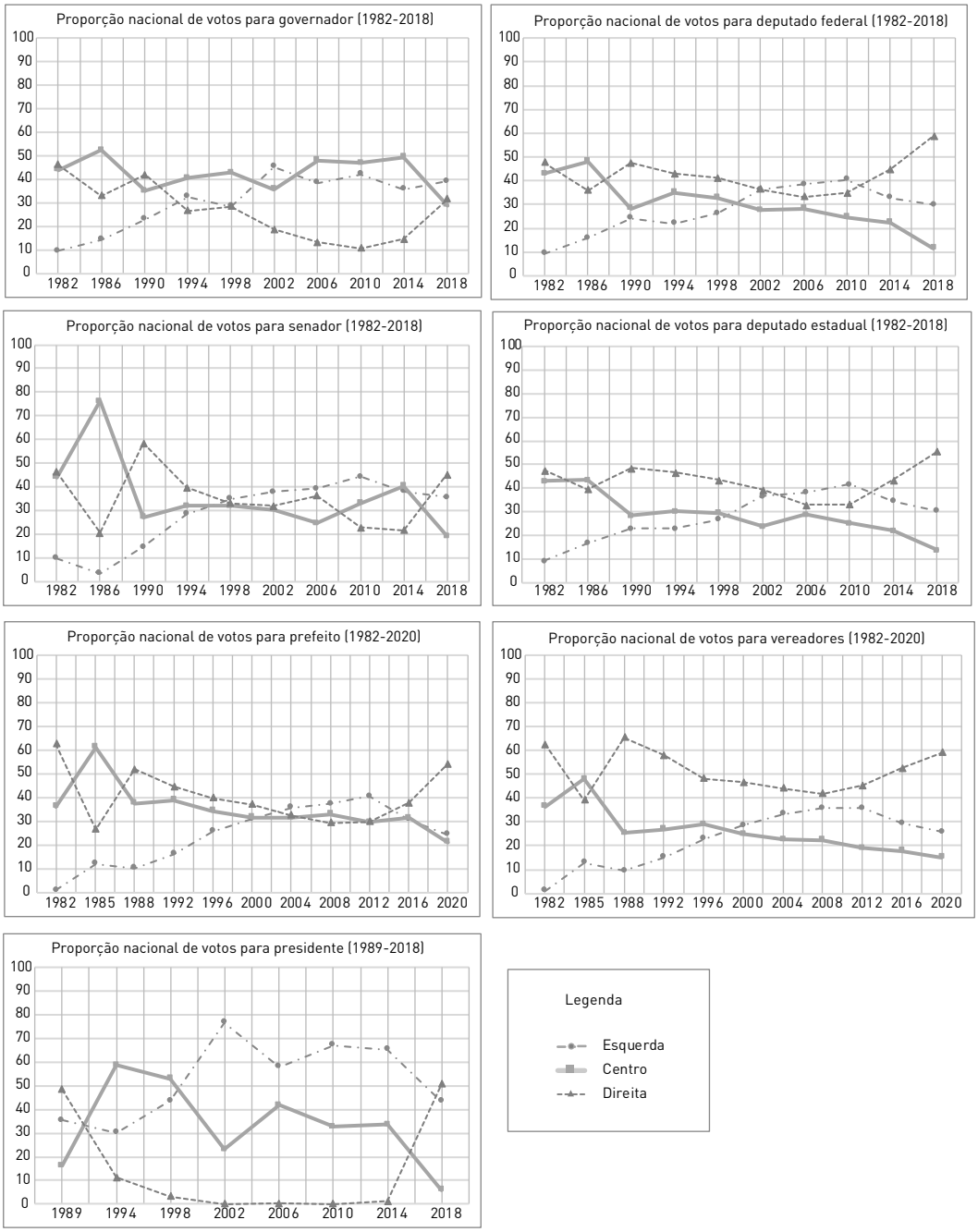
Centro: MDB; PMDB; PSDB.

Direita: Avante; DC; DEM; NOVO; PAN; PAP; PAS; Pasart; Patri; PBM; PCN; PD; PDC; PDCdoB; PDI; PDN; PDS; PEB; PEN; PFL; PGT; PH; PHS; PJ; PL; PLH; PLP; PLT; PMB (26); PMB (35); PMC; PMR; PN; PND; PNR; PNT; Pode; PP (11); PP (39); PPB (11); PPB (16); PPR; PR; PRB; PRN (20); PRN (36); Prona; Pros; PRP (38); PRP (44); PRS; PRT; PRTB; PSC; PSD (41); PSD (51); PSD (55); PSDC; PSL (17); PSL (59); PSN; PSP; PST (18); PST (52); PSU; PTB; PTC; PTdoB; PTN (19); PTN (21); PTN (46); PTR; PTRB; PTS; PUDN; Republicanos; SD.

Anexo B

Figura 1

EVOLUÇÃO DA PROPORÇÃO DA VOTAÇÃO NACIONAL DOS CAMPOS IDEOLÓGICOS NAS DISPUTAS ELEITORAIS DE 1982-2020



2

As forças de esquerda e direita nas prefeituras: o desempenho dos blocos ideológicos por tipo de município

Helcimara Telles
Carlos Freitas

Introdução

O Brasil não atende a todas as condições necessárias e suficientes para ser considerado um país de sistema partidário institucionalizado, sobretudo naquelas categorias que requerem a estabilidade das preferências partidárias e a concordância da opinião pública de que os partidos são os legítimos intermediadores entre Estado e sociedade. O sistema partidário que inaugurou a Nova República sofreu uma espécie de *crash* que foi agilizado pelos movimentos antipartidários e anticorrupção que tomaram as ruas a partir de 2015 e potencializaram o aparecimento de *outsiders* (Telles, 2015). Os *outsiders* aumentaram substantivamente sua participação em cargos de representação a partir das eleições municipais de 2016.[1]

Embora o sentimento contrário às instituições partidárias não seja novidade no Brasil e possua relação com os largos períodos em que o país vi-

[1] Telles, Mundim e Baptista (2020); Paiva e Alves (2020); Lavareda e Telles (2020).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 79 01/04/2022 13:54

veu sob regimes autoritários, a partir da redemocratização os partidos conseguiram eleger presidentes que tinham suas carreiras radicadas neles. Não obstante, as eleições municipais de 2016, e posteriormente as presidenciais de 2018, demonstraram que, ao contrário dos estudos que afirmavam acerca da consolidação do sistema partidário, pessoas sem trajetória no cerne de tradicionais partidos — ou mesmo em pequenas legendas — lograram êxito eleitoral. E, muitas vezes, esses políticos neófitos não contavam com o apoio das direções dos partidos nos quais estavam filiados. Vale dizer que a popularidade foi um dos critérios mais acatados para o recrutamento de candidatos a prefeito, ainda que em meio a cisões internas, do que a confiança das direções partidárias neles. A entrada dos *outsiders*, de eleitos com pouca tradição partidária e a redução do espaço dos políticos profissionais podem ter sido fenômenos episódicos, fruto apenas da conjuntura antipolítica de 2016, ou podem fazer parte de um novo ciclo no qual os partidos perderam o controle da dinâmica eleitoral para as novas lideranças e agremiações.

Quais grupos políticos submergiram e quais foram os mais recompensados nas eleições municipais de 2020? Essa questão é abordada neste capítulo. O principal objetivo é o de apresentar o quadro eleitoral nacional e descrever como esquerdas e as direitas se saíram em um pleito que, diferentemente dos anteriores, foi marcado por uma pandemia global que demandou criatividade dos partidos para se comunicarem com seus eleitores, em função das medidas de controle da mobilidade e de distanciamento social, e que contou com a proibição de coligações proporcionais. Além disso, o capítulo se propõe a explicar o desempenho do bloco ideológico de esquerda e de direita por tipo de município, vale dizer, se o tamanho da população e a riqueza dos distritos ocasionaram implicações positivas, estáveis ou negativas para esses(s) bloco(s).

Ideologias importam para definir quais forças políticas, quando agregadas em bloco, obtiveram mais êxito, independentemente da percepção que o eleitor tenha sobre ideologia e tenha dificuldade para se autoposicionar em uma delas. As teorias sociológicas, psicossociológica e da escolha racional inserem a centralidade da variável ideológica. Contudo, não se pode inferir sobre o desempenho dos partidos somente por meio dos vieses ideológicos. As decisões do eleitor nas municipais são muitas vezes conduzidas por informações incompletas sobre a realidade nacional. E o espírito dos tempos — signos nacionais de mudança ou permanência — se reflete nos modelos políticos municipais.

Elucidar eleições tão somente a partir de sistemas mais complexos suprime o elemento de curto prazo, como campanhas e a própria conjuntura, que

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 80 01/04/2022 13:54

moldam e demarcam as ofertas e a expressão das demandas, e tal realidade se reflete no desempenho das ofertas ideológicas ou programáticas. Desse modo, combinamos neste capítulo ideologia e conjuntura para interpretar o quadro nacional presente nas municipais. Temos então uma hipótese mais geral para subsidiar o texto que é a de que a atuação dos partidos agregados em torno das "ideologias de esquerda e direita" bem como os seus resultados podem ser explicados, em parte, pelo tipo de *valência* predominante no momento da disputa.

A seção inicial deste capítulo apresenta uma breve discussão sobre o sentido das ideologias, para a seguir fazer uma comparação entre os contextos de 2016 e 2020, estabelecendo os elementos de curto prazo neles contidos: opinião pública, estado da economia, discursos, entre tantos outros. Tais elementos são importantes, uma vez que circunscrevem o ambiente da disputa. Finalmente, a terceira parte apresenta os blocos ideológicos por tamanho da população e por valor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) dos municípios. Estes esforços vão no sentido de apreender parte das explicações sobre uma eleição realizada num momento específico do mundo, qual seja, uma epidemia global na qual os partidos se encontraram defronte de inúmeros entraves para desenvolver suas atividades, contatar o eleitor e convencê-lo a comparecer às urnas.

As ideologias ainda fazem sentido para classificar partidos?

O que diz a literatura sobre direita e esquerda

Desde o trabalho de Downs (de 1957), é comum que os estudos sobre o comportamento político e as estratégias partidárias distribuam os partidos em um espaço de competição unidimensional, que vai da esquerda à direita. Mais do que isso, trabalhos comparativos de análise política em vários países demonstram que as elites políticas e parcela do eleitorado são capazes de se reconhecer na escala ideológica e a utilizam para definir suas estratégias de ação.[2] Com relação à ideologia no eleitorado, cabe citar o estudo empreendido pela European Social Survey, no ano de 2004. De acordo com ele, uma média de 88% dos respondentes em mais de 20 países pesquisados era capaz

[2] Ruiz Rodríguez (2007); Mair (2007); Melo e Nunes (2009); Roma (2003).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 81 01/04/2022 13:54

de se localizar em termos de esquerda e direita (Mair, 2007). Já no Uruguai, Selios e Vairo (2012) demonstram que os eleitores que se autoclassificam como de esquerda na escala ideológica (1 a 3, em uma escala de 10 pontos) possuem 30% mais chances de votar na Frente Ampla (FA) que eleitores de direita; enquanto aqueles que se classificam como de direita (acima de 7) possuem 49% menos chances de votar na FA e 50% mais chances de votar nos partidos tradicionais (Colorado e Nacional).

No que diz respeito ao Brasil, Tarouco e Madeira (2012:1) demonstram que *surveys* aplicados a especialistas com o objetivo de classificar os partidos na dimensão esquerda-direita coincidem com o autoposicionamento dos políticos nesta mesma escala, permitindo concluir "que a localização dos partidos brasileiros na dimensão esquerda-direita é suficientemente uniforme para ser considerada válida". A ideologia também é capaz de explicar o comportamento parlamentar brasileiro em determinados períodos. De acordo com Roma (2003:34), para os sete partidos com mais cadeiras na Câmara dos Deputados nas legislaturas 48 a 51 (1987-2003), por exemplo, "a ideologia prediz corretamente quase a totalidade dos votos registrados em Plenário". Ainda segundo ele, tendo em vista que partidos e deputados pautam seu comportamento a partir de orientações ideológicas, "os eleitores têm os meios necessários para avaliar a reputação ideológica das organizações partidárias e seus respectivos candidatos que competem por seu voto".

Estudos citados nesta seção[3] apontam que a dimensão ideológica é um fator explicativo relevante para o comportamento dos partidos. Estes estudos chegam a tais conclusões a partir das análises de resultados empíricos obtidos junto a elites parlamentares, *experts* e eleitores, bem como por meio da análise das plataformas políticas e dos dados econômicos de 25 países, no caso da pesquisa empreendida por Haupt. Mas, se os cidadãos, conforme propõe Downs, sentem-se satisfeitos quando o partido incumbente adota políticas coerentes com a ideologia que serviu de atalho para a decisão de voto, cabe perguntar: qual o caráter substantivo dos termos direita, centro e esquerda, isto é, o que cada posição na escala representaria em termos de preferências por programas e políticas? Uma resposta plausível estaria na proposição do próprio autor que afirma que "a extremidade esquerda da escala representa controle governamental pleno e que a extremidade direita significa um mer-

[3] Ruiz Rodríguez (2007); Mair (2007); Melo e Nunes (2009); Tarouco e Madeira (2012); Selios e Vairo (2012); Haupt (2010); Volkens (2004); Roma (2003).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 82 01/04/2022 13:54

cado completamente livre". Esta seria uma classificação "quase universalmente conhecida como exata", destaca ele (Downs, 1999:137).

Porém, para além do critério econômico relativo ao nível de intervenção estatal esperado, outras características podem ser usadas como definidoras dos conceitos de direita e esquerda. Como aponta Sartori (1982), os partidos de esquerda podem ser qualificados por apoiar políticas de bem-estar social e de nivelamento socioeconômico, enquanto a direita as rejeita. Nesse mesmo sentido, Mair (2007:213), a partir das proposições de Fuchs e Klingemann (1990), lembra que, a despeito de outras correlações possíveis, a esquerda é associada a mudanças em direção a maior igualdade social, política e econômica, e a direita é classificada como oposta a tais alterações. É importante perceber, contudo, que os significados dos termos esquerda e direita variam de acordo com o contexto histórico no qual estejam inseridos. Se, como marca Sartori (1982), na década de 1950, a esquerda era associada à mudança e a direita à manutenção do *status quo*, por outro lado, como lembra Mair (2007), nas repúblicas socialistas europeias, no período da transição para o capitalismo no fim do século XX, não cabia à direita a conservação do *status quo*. A mudança naqueles países estava associada à redução da igualdade e intervenção estatal. Ainda assim, vemos a resiliência dos termos esquerda e direita, o que, segundo Mair (2007), pode ser explicado por duas razões principais: a primeira diz respeito ao fato de que, se há momentos em que a dimensão esquerda-direita perde muito de sua essência e potência, não há um conjunto de referenciais potencialmente mais adequado para substituí-la. A segunda razão remete ao fato de que, a despeito das múltiplas ambiguidades que os termos possam ter, eles continuam a elucidar diferentes padrões de coalizão, têm tido sucesso em esclarecer distintas decorrências das políticas, além de escolhas e transformações eleitorais.

E, nesse sentido, pode-se defender que não é a despeito da flexibilidade exposta que os termos esquerda e direita se mostram tão duradouros, mas sim que é justamente essa capacidade de acomodar novas questões e novos padrões de competição que faz com que eles continuem relevantes ao longo do tempo (Mair, 2007; Sartori, 1982). E, como bem aponta Sartori (1982), "embora as pessoas se localizem, e aos partidos, em pontos diferentes do espectro esquerda-direita por múltiplas e confusas razões, elas fixam realmente — sempre que as opções ou o calor ideológico aumenta — posições espaciais". Portanto, a partir do exposto, entendemos que esquerda e direita permanecem relevantes para explicar o comportamento de parcela dos partidos em uma grande quantidade de países, inclusive no Brasil, possibilitando

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 83 01/04/2022 13:54

estudos eleitorais e, ainda, sendo possível associá-los a questões substantivas em variadas dimensões como a econômica, constitucional (liberdades civis, direitos individuais), igualdade e bem-estar.

Se a esquerda e a direita parecem ser mais facilmente enquadradas quanto às suas características definidoras, o centro político, por vezes, é objeto de certa controvérsia na literatura. Posicionar-se ao centro do espectro político permite a um partido aliar-se com maior facilidade aos governos tanto de direita quanto de esquerda, tendo em vista a proximidade espacial com ambos. Como propõe Bobbio (1995:36), "o próprio centro, ao se definir nem como direita nem como esquerda e não podendo se definir de outro modo, pressupõe a antítese e extrai da existência dela a sua própria razão de existir". Ora, ao tomarmos a estrutura política a partir da diferenciação ideológica, o espaço do centro, que se define pela negativa tanto da direita quanto da esquerda, acaba por funcionar como o ponto de encontro entre ambos os posicionamentos ideológicos: tese e antítese que fazem desse espaço de convergência a síntese de duas ideologias opostas. Esse processo tem como resultado o surgimento de um campo político hábil em formar coalizões de governo e alianças eleitorais à direita ou à esquerda de modo a produzir respostas pragmáticas aos problemas da sociedade, de acordo com as demandas conjunturais. Além disso, ao adaptar sua plataforma programática à flutuação da opinião pública e ao apresentar, em campanhas, propostas difusas onde os programas dos adversários são, em geral, preservados de críticas incisivas para que se mantenha aberta a possibilidade de alianças futuras, a trajetória dos partidos em direção ao centro político enseja no eleitorado o sentimento de que os partidos são indistinguíveis entre si. Este sentimento é típico de sistemas partidários onde as agremiações, ao caminharem para o centro do espectro político, reduzem, na perspectiva do eleitor, as diferenças entre si.

Devemos atentar para o fato de que os partidos, ao restringirem o espaço que separa agremiações oriundas da esquerda daquelas advindas da direita, acabam por abrir espaço para o surgimento e crescimento de partidos ideológicos e, algumas vezes, com discurso antissistema. Ou seja, o atual recrudescimento de opções eleitorais de extrema-direita, não só no Brasil, como em diversas democracias ao redor do mundo, pode ser uma resposta à tendência de partidos de direita e de esquerda do *mainstream* político caminharem para o centro. Ao testar opções à esquerda e à direita e sem perceber, nas ofertas partidárias estabelecidas, soluções concretas em situações de crise, o eleitorado tende a testar novas ofertas.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 84 01/04/2022 13:54

A distribuição espacial dos partidos brasileiros no espectro ideológico

Um considerável número de estudos busca classificar os partidos políticos brasileiros a partir de seu posicionamento ideológico. Para tanto, são analisados os documentos partidários oficiais como programas, manifestos e estatutos; retóricas de campanhas eleitorais; coligações eleitorais; coalizões de governo; autoposicionamento de elites partidárias nacionais e subnacionais; classificação por *experts*; opiniões de eleitores; comportamento em Plenário; análise da gênese, da trajetória e de eventos cruciais na história dos partidos; entre outros. Com base em tais estudos, as legendas são, em geral, classificadas em duas, três, cinco ou sete categorias ideológicas. Assim, há esforços de pesquisa que utilizam a díade ideológica para categorizar os partidos; outros acrescentam o centro entre a disjuntiva esquerda-direita; existem, ainda, aqueles que ampliam a divisão ideológica com a inclusão das categorias centro-direita e centro-esquerda; e, por fim, há pesquisas que trabalham com sete categorias: extrema-esquerda, esquerda, centro-esquerda, centro, centro-direita, direita e extrema-direita.

Nos muitos estudos classificatórios, há partidos sobre os quais não costuma haver divergências importantes quanto à sua categorização: Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB) e PT, por exemplo, ocupam a parte esquerda da escala, enquanto o Partido Progressista (PP), o Democratas (DEM) e o Novo, a direita. Quanto a isso, há razoável consenso na comunidade acadêmica. Há, contudo, variações interessantes a serem observadas, seja ao longo do tempo, seja em decorrência dos diferentes métodos de análise.

Entre os métodos mais recorrentes para classificar ideologicamente os partidos está a aferição do autoposicionamento das elites parlamentares em uma escala. Entre os esforços nesse sentido, o que conta com a maior série histórica do Brasil é a Pesquisa Legislativa Brasileira[4] (PLB), um projeto de *survey* aplicado em todas as legislaturas da Câmara dos Deputados de 1990 até 2017, por meio do qual os legisladores posicionam a si mesmos e aos partidos políticos em uma escala de 1 (esquerda) a 10 (direita). Ao longo dos anos, é possível perceber variações interessantes na posição ocupada pelos

[4] As bases de dados da PLB podem ser encontradas aqui: https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=hdl:1902.1/14970. Acesso em: 1º ago. 2021, e aqui: https://dataverse.harvard.edu/dataset.xhtml?persistentId=doi:10.7910/DVN/ARYBJI. Acesso em: 1º ago. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 85 01/04/2022 13:54

partidos. No campo da direita, é possível constatar que o Partido Progressista (PP) e o Partido Liberal (PL) caminham em direção ao centro ao longo da série histórica, mantendo-se, contudo, na parte final da escala em todas as rodadas. Já o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), posicionado na direita nas sete primeiras rodadas, passa a posicionar-se, em 2017, no centro do espectro político.

No campo da esquerda, PCdoB, PT, Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB) e PPS/Cidadania[5] também se movem em direção ao centro. No caso deste último, o movimento centrípeto parece ser irreversível, estando a mudança de campo ideológico conectada à alteração dos objetivos programáticos expressos em seus documentos e meios de comunicação oficiais, bem como à alteração de sua identidade visual e de seu nome. Em 2019, a legenda abandona a sigla PPS e passa a adotar o nome Cidadania. Em relação a PCdoB, PT e PDT, o movimento de afastamento do ponto inicial da escala é interrompido em 2009. Além disso, cabe destacar que as três agremiações se mantêm no campo da esquerda ao longo de todas as rodadas da pesquisa. Já o PSB, que durante a maior parte da PLB é classificado pelos deputados na parte esquerda da escala, tem sua posição alterada, na última rodada, para a parte central do espectro ideológico.

Entre os partidos cuja posição ideológica é mensurada na PLB, cabe, também, fazer referência ao PSOL e ao DEM. O primeiro se mantém à esquerda e o segundo à direita, conforme esperado pela literatura, em todas as rodadas nas quais foram objeto de mensuração: três no caso do PSOL e oito no caso do DEM. O Partido Verde (PV), que, assim como o PSOL, consta da pesquisa apenas nas três últimas rodadas, aparece em todas elas no centro da escala ideológica.

O Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e ex-PMDB, por sua vez, se desloca, originalmente, do centro para a direita na rodada 2017 da PLB. Este último posicionamento é dado já durante o governo do presidente emedebista Michel Temer — que assume a cadeira presidencial após romper a aliança com o PT de Dilma Rousseff —, passando a defender e a implementar um programa de direita[6] para o Brasil. Outro partido que aparecia posicionado

[5] Ao longo da análise o partido adota três diferentes nomes: PCB, PPS e Cidadania.

[6] O documento programático apresentado pelo PMDB, intitulado *Uma ponte para o futuro*, talvez ajude a explicar esse movimento. O programa defende, entre outras coisas, a flexibilização das leis trabalhistas; a ampliação de concessões e a transferência de ativos para a iniciativa privada; o retorno ao regime anterior de concessão na área do petróleo;

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 86 01/04/2022 13:54

no centro do espectro político nas sete primeiras rodadas, o PSDB, passa, em 2017, a se posicionar no espaço da direita, de acordo com as opiniões dos deputados participantes da Pesquisa Legislativa Brasileira. Cabe salientar que Cidadania e PSDB foram os partidos que mais se deslocaram, ao longo do tempo, na visão dos parlamentares: o primeiro passa da esquerda para o centro, e o segundo, do centro para a direita.

Além do autoposicionamento das elites parlamentares, captado por meio de *surveys*, outra modalidade de classificação dos partidos no espaço ideológico se dá a partir de pesquisas realizadas junto a *experts*. Em julho de 2018, antes da campanha eleitoral presidencial daquele ano, 519 cientistas políticos residentes no Brasil e no exterior classificaram em uma escala de 0 a 10 os então 35 partidos existentes no país. A partir desta pesquisa, Bolognesi, Ribeiro e Codato (2020) dividem as agremiações em sete campos ideológicos, da extrema-esquerda (0) à extrema-direita (10).[7]

Excluindo-se as agremiações que não elegeram nenhum prefeito em 2012, 2016 e 2020, a distribuição espacial ideológica a partir da pesquisa de 2018 ficou da seguinte maneira: PSOL, PC do B, PT, PDT e PSB ocupando os espaços da extrema-esquerda à centro-esquerda; Rede, PPS e PV no centro; e PTB, Avante, Solidariedade, PMN, PMB, PHS PMDB, PSDB, PSD, Podemos, PPL, PRTB, Pros, PRP, PRB, PR, PTC, PSL, DC, Novo, Progressistas, PSC, Patriotas e DEM na categoria de centro-direita até a extrema-direita, entremeado pela direita.

Outro modo de se classificar os partidos de acordo com a dimensão ideológica é basear-se em um conjunto de estudos acadêmicos relevantes, que

---

a redução das despesas públicas; o aumento do superávit primário; o fim de todas as vinculações constitucionais; e a redução dos gastos com políticas públicas. O documento defende, enfim, um Estado menor e menos intervencionista, a redução de políticas públicas, a retirada de direitos sociais, a promoção dos interesses da iniciativa privada, o equilíbrio fiscal e o crescimento econômico (Fundação Ulysses Guimarães, 2015). O programa é um claro ponto de inflexão em relação às origens históricas do partido, uma crítica à Constituição que ajudou a elaborar e, ainda, representa um desejo de mudança em relação às políticas adotadas pelo governo de Dilma Rousseff do qual fazia parte. O ideário expresso no programa *Uma ponte para o futuro* representa, portanto, uma mudança drástica, que pode ter alterado a visão dos parlamentares sobre o PMDB e cujos efeitos talvez ainda precisem ser mais bem analisados pela comunidade acadêmica.

[7] Extrema-esquerda: PSTU, PCO, PCB, PSOL — Esquerda: PCdoB, PT — Centro-esquerda: PDT, PSB — Centro: Rede, PPS, PV — Centro-direita: PTB, Avante, SDD, PMN, PMB, PHS — Direita: PMDB, PSDB, PSD, Podemos, PPL, PRTB, Pros, PRP, PRB, PR, PTC, PSL, DC, Novo, Progressistas, PSC — Extrema-direita: Patriotas, DEM.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 87 01/04/2022 13:54

sejam tidos como referência na área. É o que faz Carreirão (2006) em artigo no qual analisa os padrões ideológicos das coligações realizadas nas eleições para governador, deputado federal, deputado estadual e prefeito, no período 1986-2004, em Santa Catarina. Nesta análise, o autor considera como "indefinidos" ideologicamente, por insuficiência de informações, os partidos PST, PHS, PTC, PTdoB, PRTB, PSDC e PAN. Já no espaço direito do espectro ideológico estão, segundo Carreirão, PP (PPB; PPR; PDS); PFL; PRN; PDC; PL; PTB; PSC; PSP; PRP; PSL; PSD e Prona. No centro localizam-se PMDB e PSDB, enquanto na esquerda estão posicionados PT; PDT; PPS; PCdoB; PSB; PV; PSTU; PCO e PMN. Para chegar a este posicionamento no *continuum* ideológico, o autor se baseia em classificações formuladas a partir dos estudos de Kinzo (1990), Novaes (1994), Figueiredo e Limongi (1999), Fernandes (1995) e Rodrigues (2002).

Já em 2010, Carreirão e Nascimento apresentam um estudo no qual analisam as estratégias dos partidos brasileiros ao lançar candidatos para governador, senador, deputado federal e deputado estadual, em todo o Brasil, no período compreendido entre 1986 e 2006. No artigo, os autores também classificam os partidos no *continuum* esquerda-direita. Excluindo-se os partidos que não integram essa amostra e a partir da classificação proposta pelos autores, chega-se ao seguinte: na esquerda estão PCdoB, PDT, PHS, PMN, PPS, PSB, PSOL, PT, PV; no centro ficam apenas PMDB e PSDB; e na direita todos os demais partidos.

A localização dos partidos também foi objeto de atenção de Krause, Dantas e Miguel (2010) em um estudo sobre coligações eleitorais. Nele, os autores, a partir de consenso entre um número significativo de pesquisadores, apresentaram a seguinte classificação: PCdoB, PCB, PCO, PDT, PHS, PMN, PPS, PSB, PSOL, PSTU, PT e PV na esquerda; PMDB e PSDB no centro; e na direita todas as demais agremiações.

Apesar de algumas diferenças dignas de nota na classificação dos partidos ao longo do tempo e em diferentes análises, é possível posicionar os partidos brasileiros em um *continuum* ideológico sem gerar grandes controvérsias. PT, PSOL, PDT e PCdoB, em geral, estão dispostos na esquerda; PMDB e PSDB, na maior parte do tempo, vêm sendo posicionados no centro, ainda que em períodos mais recentes haja a tendência — que pode ser confirmada, ou não, em análises futuras — de classificá-los na direita do espectro político. Já o PPS/Cidadania parece ter, definitivamente, abandonado a esquerda. Tal mudança ideológica da agremiação está expressa,

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 88 01/04/2022 13:54

inclusive, em seu ideário programático e torna-se visível também pela mudança de nome.[8]

O PSB, por sua vez, que estava localizado na esquerda na maior parte das pesquisas, também demonstrou, em anos recentes, a tendência de caminhar para o centro. Há, contudo, fatos ainda pouco tratados pela literatura que parecem indicar que o partido, que se distanciava do PT e se aproximava do PSDB nos últimos anos, esteja se deslocando em direção ao grupo de legendas de esquerda. A chegada de importantes lideranças de esquerda no partido como Marcelo Freixo (ex-PSOL) e Flavio Dino (ex-PCdoB), apoiadoras do ex-presidente Lula, em um processo que contou com a articulação da própria liderança petista, bem como o posicionamento dos socialistas em Plenário majoritariamente contrário ao governo Bolsonaro, são indicadores de que o partido pode, em próximas pesquisas, caso continue nessa toada, caminhar para o lado esquerdo da escala. A respeito do recente comportamento dos socialistas em Plenário, cabe ressaltar que os parlamentares do PSB têm votado de modo mais convergente com a bancada do PT do que com a do PSDB, e esta última tem se posicionado majoritariamente favorável ao governo Bolsonaro. Em média, 45% dos deputados do PSB votaram alinhados com o governo federal em 735 votações de 2019 a junho de 2021. Já a porcentagem de parlamentares petistas que votou com o governo, no mesmo período, foi de 21%, enquanto, em média, 87% dos *tucanos* estiveram alinhados com a base do governo Bolsonaro em Plenário.

Em importantes votações de fundo ideológico ocorridas na Câmara dos Deputados durante o governo Bolsonaro, também é possível perceber que o posicionamento do PSB não indicia sua retirada do campo de esquerda. É o caso, por exemplo, da apreciação da Medida Provisória nº 1.031, que autoriza a capitalização da Eletrobras. Nesta votação, foram favoráveis à privatização da companhia 17% dos parlamentares do PSB, percentual muito mais próximo do PT, que não contabilizou nenhum voto a favor da privatização entre seus parlamentares, do que do PSDB: 76% da bancada *tucana* votou a favor da Medida Provisória. Já no caso do Cidadania, 86% de seus membros votaram favoravelmente à MP. O PV não registrou nenhum voto a favor, enquanto 90% da bancada do PTB votou pela aprovação da Medida Provisória.[9]

---

[8] O PPS, quando se torna Cidadania, retira a defesa do socialismo e do marxismo de seu programa e passa a expressar posicionamento favorável ao mercado, a partir de então, tido pelo partido como ente competente para gerar riqueza. Programa do Cidadania 23. Disponível em: https://cidadania23.org.br/programa/. Acesso em: 1º ago. 2021.

[9] Porcentagem de deputados que votou a favor da MP 1.031 por partido: Patriota (100%)

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 89 01/04/2022 13:54

Pode-se dizer que tanto os partidos classificados na esquerda quanto aqueles posicionados na direita votaram de modo bastante condizente com o que seria de se esperar a partir de seu posicionamento ideológico.

Classificação ideológica dos partidos brasileiros

Após esta breve exposição acerca do posicionamento ideológico dos partidos brasileiros em diferentes estudos, chega a hora de apresentar a classificação que aqui será adotada. Antes, contudo, cabe evidenciar o critério para que um partido possa integrar nossa amostra: ter conquistado pelo menos uma prefeitura em qualquer uma das últimas três eleições municipais brasileiras ocorridas em 2012,[10] 2016[11] e em 2020.[12] Com isso, temos que, dos 29 disputantes em 2012, apenas três ficam de fora de nossa análise: PCB, PCO, PSTU.[13] No ano de 2016, 35 agremiações concorrem nas eleições, e, dessas, 31 logram conquistar ao menos uma prefeitura. Permanecem sem vitórias para o Executivo municipal as mesmas três legendas de extrema-esquerda, às quais se soma um partido de direita neoliberal, o Novo. Já em 2020, o Novo consegue eleger um prefeito e passa a integrar nossa amostra. Já PCB, PCO e PSTU se mantêm de fora e

— PSL (96%) — Republicanos (94%) — PTB (90%) — Solidariedade (86%) — DEM (86%) — Cidadania (86%) — PL (83%) — PSC (82%) — PP (78%) — PSDB (76%) — PSD (66%) — Pros (64%) — Avante (63%) — Pode (60%) — PSB (17%) — PDT (16%) — Rede (0) — PV (0) — PT (0) — PSOL (0) — PCdoB (0) — Novo (0). Os oito parlamentares do Novo votaram contra não por serem contrários à privatização, mas por entenderem que o processo de capitalização proposto pelo governo era insuficientemente liberal.

[10] 2012 (E-9) PT, PDT, PSB, PCdoB, PMN, PSOL, PPL, PV, Cidadania/PPS; (C-2) MDB, PSDB; (D-15) DEM, PSD, PP, PR/PL PTB, PRB/Republicanos, PSC, PTN, PHS, PRP, PSL, PTdoB/Avante, PRTB, PSDC, PTC (total: 26 partidos).

[11] 2016 (E-8) PDT, PSB, PT, PSOL, PV, PCdoB, PMN, PPL; (C-4) Rede, PSDB, PMDB, Cidadania/PPS; (D-19) DEM, PSD, PP, PR/PL, PTB, PRB/Republicanos, PSC, Podemos/PTN, PHS, PRP, PEN/Patriota, PSL, PTdoB/Avante, Solidariedade, Pros, PRTB, PMB, DC/PSDC, PTC (total: 31 partidos).

[12] 2020 (E-7) PDT, PSB, PT, PSOL, PV, PCdoB, PMN; (C-4) PSDB, MDB, Rede, Cidadania/PPS; (D-18) DEM, PSD, PP, PR/PL, PTB, PRB/Republicanos, PSC, Podemos/PTN/PHS, Patriota/PRP, PSL, PTdoB/Avante, Solidariedade, Pros, Novo, PRTB, PMB, DC/PSDC, PTC (total: 29 partidos).

[13] As três legendas que se mantêm sem vitórias nas disputas para prefeituras nos três pleitos em análise podem ser classificadas como antissistema (Sartori, 1982), isto é, como organizações fortemente ideológicas que participam das eleições para enfraquecer a legitimidade do regime. Em outras palavras, são agremiações que utilizam os instrumentos do sistema político com o objetivo primeiro de se opor a ele, não de ganhar eleições.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 90 01/04/2022 13:54

ganham a companhia de mais uma agremiação de extrema-esquerda, a recém-criada Unidade Popular (UP), que disputa as eleições pela primeira vez sem obter qualquer êxito eleitoral para o Executivo municipal.

Dos partidos que atendem ao critério assaz abrangente aqui definido, são classificados na esquerda, a partir da tríade ideológica, PT, PDT, PSB, PCdoB, PMN, PSOL, PPL, PV e, apenas em 2012, o PPS/Cidadania. Tal classificação destoa do que é apresentado por Krause, Dantas e Miguel (2010), Carreirão (2006) e Carreirão e Nascimento (2010) apenas em relação a dois partidos: o PHS, que consta de nossa amostra em 2012 e em 2016, sendo incorporado pelo Podemos[14] em 2019, e ao PPS/Cidadania, que, a partir de 2016, passamos a classificar no centro ideológico.

Para uma comparação com o *Expert surveys 2018*, reduzimos as sete divisões apresentadas por Bolognesi, Ribeiro e Codato (2020) para apenas três. Desse modo, temos que nosso grupo de agremiações de esquerda destoa do que os autores classificam como extrema-esquerda, esquerda e centro-esquerda apenas em relação à localização do PMN e do PV, que são posicionados pelos especialistas, respectivamente, na direita e no centro. Em relação ao PLB, cabe salientar que nosso agrupamento de partidos de esquerda é convergente com os resultados dessa pesquisa na maior parte de suas rodadas, exceto no que tange ao PV, que foi posicionado no centro da escala em todas as três rodadas em que constou dos questionários aplicados aos deputados.

Já no centro do espectro político posicionamos quatro legendas: PSDB, MDB, Rede e Cidadania, esta última em 2016 e em 2020. O posicionamento de PSDB e MDB no centro é condizente com o que propõem Krause, Dantas e Miguel (2010), Carreirão (2006) e Carreirão e Nascimento (2010). Também na maior parte da PLB ambas as agremiações estão em posições que podem ser lidas como centrais no espectro ideológico, localizando-se na direita apenas na rodada de 2017. Já a Rede, surgida em 2015 e mantida desde então como uma pequena agremiação, não consta destes quatro estudos, mas figura no *Expert surveys 2018* no centro, de modo convergente com nossa classificação. O Cidadania, que classificamos no centro a partir da eleição de 2016, ocupa esta mesma posição na PLB desde a rodada de 2009. Já PMDB e PSDB, no *Expert surveys 2018*, estão alinhados à direita de acordo com a média das respostas dos acadêmicos respondentes.

[14] De 1995 até 2017, o Podemos usava o nome Partido Trabalhista Nacional (PTN) em homenagem à agremiação de direita que levara Jânio Quadros à presidência. Em 2019, o PHS é incorporado pelo Podemos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 91 01/04/2022 13:54

Quadro 1
CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA UTILIZADA

Ideologia	Partidos
Esquerda	PT PDT PSB PCdoB PMN PSOL PPL PV
Centro	PSDB MDB Rede Cidadania
Direita	DEM PSD PP PR/PL PTB PRB/Republicanos PSC Podemos/PTN/PHS Patriota/PRP PSL PT do B/Avante Solidariedade Pros Novo PRTB PMB DC/PSDC PTC

Fonte: Elaborado pelos autores.

Tendo em vista os estudos aqui apresentados, bem como a classificação que adotamos, cabe, em primeiro lugar, salientar que não deveria causar surpresa o fato de que, entre os partidos aqui tratados, os principais conflitos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 92 01/04/2022 13:54

quanto à localização ideológica aconteçam ou em relação a pequenos partidos sobre os quais costuma haver escassa atenção e produção acadêmica (PHS e PMN), ou sobre agremiações que costumam ser posicionadas no centro ou em posições próximas ao centro (Cidadania, PSDB, MDB, PV e Rede).

Afinal, não costuma haver conflitos destacados na literatura quanto à tipologia de partidos que mantêm maior proximidade com os pontos final e inicial da escala. Se analogias comuns para explicar o centro colocam-no como uma zona cinza entre o branco e o preto ou o crepúsculo entre o dia e a noite (Bobbio, 1995), ou ainda como uma área borrada entre dois campos que mais se distinguem quanto mais se distanciam, faz sentido pensar que as maiores divergências quanto ao posicionamento dos partidos não estejam assentadas naqueles que estão mais distantes do centro. Devemos salientar, ainda, que, mesmo que adaptássemos nosso agrupamento de partidos de esquerda para excluir o PV e/ou o PMN, incluir o PHS, excluir o PPS/Cidadania em 2012 ou adotássemos quaisquer outras alterações na localização ideológica dos partidos, baseadas nos estudos aqui apresentados, chegaríamos a uma conclusão semelhante, isto é, para toda e qualquer adaptação feita na distribuição espacial dos partidos com base no conhecimento acumulado, concluiríamos que a esquerda perde espaço nos municípios brasileiros ao longo das três últimas eleições, conforme demonstraremos a seguir.

Comparando conjunturas: da vitória dos *outsiders* aos políticos profissionais

O que ocorreu em 2016? O contexto das eleições

Os protestos ocorridos na ocasião de julgamento do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, entre 2015 e 2016, estabeleceram uma síndrome de percepção desfavorável aos políticos, críticas às instituições representativas, além de renúncia, por parte dos eleitores médios, da participação na política. O desencanto com as autoridades foi reforçado pelo *recall* das notícias negativas nos meios de comunicação, que giraram em torno do mau desempenho da economia e da crescente percepção de corrupção nas esferas governamentais. Observou-se que, nos protestos antigoverno Dilma, parte das "vozes" que ecoavam das ruas foram revigoradas por políticos adversários a ela e pelos meios de comunicação, como movimentos que ampliariam a democracia, a cultura cívica e a recuperação da "soberania popular".

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 93 01/04/2022 13:54

As eleições municipais de 2016 sucederam durante profunda crise política e foram mais fragmentadas que as antecedentes. O número de pequenos partidos que estrearam na disputa política e ofertaram candidatos a vereador e a prefeito foi superior ao dos anos anteriores. Nesse quadro, a incerteza sobre os resultados eleitorais foi alargada. Não se sabia como os eleitores atuariam diante de uma situação em que o julgamento que os eleitores faziam dos líderes políticos nacionais e estaduais era, em geral, bastante negativo, o que reduzia a capacidade dos padrinhos políticos de transferirem seu prestígio aos prefeitos que apoiavam.

A percepção do público sobre a economia também não era positiva, o que de acordo com a literatura tende a contribuir para a má avaliação dos incumbentes, pois estes não podem cumprir suas promessas de campanha, tais como obras de infraestrutura, o que restringe o impacto positivo do voto retrospectivo para os ocupantes de cargos eletivos. A eleição de 2016 aconteceu durante uma forte recessão — a queda acumulada da atividade econômica totalizou aproximadamente 8% desde 2014, ocasião em que o desemprego praticamente duplicou —, 11,8% no terceiro trimestre de 2016.

Nas eleições de 2016, o descontentamento com os partidos e seus representantes enfraqueceu a preferência partidária, limitou a participação eleitoral e reduziu o número de votantes que validaram seu voto nas urnas. Com o descrédito das legendas mais tradicionais, ampliaram-se a abstenção e o número de votos brancos e nulos. No segundo turno, 25,8 milhões de eleitores compareceram ao pleito, dos 32,9 milhões aptos a votar. Aproximadamente, 7 milhões de pessoas deixaram de ir às urnas, o que significou uma abstenção de 21,5%.

E, além disso, as atuações das operações da Lava Jato promoveram discursos antipolítica e receberam muita cobertura positiva dos meios de comunicação, o que impactou negativamente a confiança nas elites políticas e contribuiu para o sucesso de candidatos *outsiders*. Eles se valeram, em geral, de discursos antissistema, num cenário em que predominavam, de acordo com as pesquisas de opinião, a insatisfação com as instituições e o afastamento dos eleitores dos partidos. Nestas eleições, muitos *outsiders* foram recrutados pelos partidos *nanicos* e escolhidos pela população para ocupar o Legislativo municipal e administrar diversas cidades brasileiras. Legendas de pouca expressão passaram a governar capitais, como Belo Horizonte (PHS, com Alexandre Kalil), Curitiba (PMN, com Rafael Greca) e Rio de Janeiro (PRB, com Marcelo Crivella). No Brasil, uma das respostas para o êxito dos *outsiders* e do capital convertido se deve à mescla entre a baixa estruturação

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 94 01/04/2022 13:54

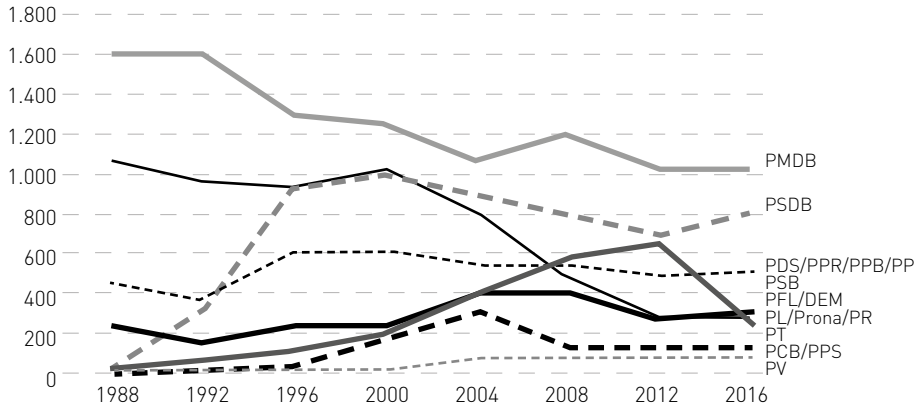
programática dos partidos (estrutural), a precária institucionalização do sistema partidário (estrutural) e os escândalos políticos midiáticos de corrupção (contextual) (Telles, 2021).

O antipetismo foi importante para elucidar os resultados dessas eleições. Desde os protestos estreados em 2015, boa parte dos cidadãos passou a abandonar e a rejeitar o PT e, portanto, o antipetismo e o antipartidarismo reativo nortearam a deliberação do voto nas eleições municipais de 2016. O PT perdeu as prefeituras de São Paulo e Goiânia, e cidades importantes como Guarulhos, São Bernardo do Campo e São José dos Campos. O partido passou de 638 prefeituras em 2012 para 254 em 2016, e dos 11,2 milhões de eleitores sob sua gestão nas cidades, passou para somente 1,6 milhão. No geral, o antipetismo contaminou as demais legendas do campo de centro-esquerda, como o PSB, que perdeu prefeituras (de 440 em 2012 para 415 em 2016), e o PCdoB progrediu nacionalmente, porém retrocedeu nos maiores centros. Também o PSOL perdeu nas municipalidades em que concorreu no segundo turno — Belém (PA), Rio de Janeiro e Sorocaba (SP) — e o campo da direita cresceu.

Com a perda de prestígio das esquerdas, os partidos do centro ideológico foram os principais ganhadores e o PSDB surgiu como uma das principais forças políticas. O PMDB foi o partido com o maior número de prefeituras no país, 1.037. Mas, entre os partidos grandes, aquele que mais se desenvolveu foi o PSDB, que passou a governar 803 cidades, 15,5% a mais que as conquistadas em 2012, quando tinha adquirido 695 disputas.

Gráfico 1

EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS DOS PARTIDOS (PREFEITURAS CONQUISTADAS)



Fonte: Nagy e Somain (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 95 01/04/2022 13:54

O desgaste das esquerdas propiciou uma oportunidade para que os *tucanos* restaurassem seu espaço. Para o cientista político Antonio Lavareda, "o PSDB é um dos maiores partidos do país em termos de estrutura em governos estaduais e municipais, e sempre fez nacionalmente o contraditório do PT". "Então seus quadros nestas cidades acabaram sendo beneficiados pelo desgaste de seus adversários. Veja o caso de Santo André (SP), 80% (78,2%) para o PSDB contra 20% (21,7%) do PT. Se houvesse segundo turno em São Paulo, a proporção entre (João) Doria (PSDB) e (Fernando) Haddad (PT) seria similar." (Senra e Magalhães, 2016)

Quadro 2

CONTEXTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2016

Variável	Indicadores
Predominância ideológica	Apoio ao Lavajatismo Ideologia de Direita no eleitorado
Agendas de campanhas	Corrupção Antipetismo Antipartidarismo Antipolítica Antissistema Denúncia de golpe *versus* "vozes das ruas"
Institucionais	Permissão de Coligações proporcionais Redução tempo de campanha Redução tempo HGPE na TV e Rádio
Políticas	Esquerdas disputam coligadas Crescimento de candidaturas religiosas Avaliação negativa do Presidente (Temer)
Opinião pública	Apoio ao *impeachment* de Dilma Rousseff Percepção da corrupção como principal problema do país
Resultados	Vitória dos *outsiders*, milionários e religiosos em prefeituras Queda acentuada de representantes petistas nas câmaras municipais e prefeituras Crescimento de partidos de direita nas Prefeituras

Fonte: Adaptado de Telles, Mundim e Baptista (2020); Telles (2021).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 96 01/04/2022 13:54

Para além das escolas clássicas explicativas do voto — como a sociológica, a psicossociológica e a escolha racional —, acredita-se que o contexto afeta as eleições e a decisão de voto, uma vez que os partidos (ofertas) elaboram suas estratégias circunscritos aos elementos políticos e econômicos presentes no período eleitoral. Nesta ocasião, havia o predomínio de apoio popular à Operação Lava Jato e o juiz Moro surge como um elemento catalizador do desagrado popular com a corrupção, sendo capaz, conforme pesquisas do momento, de influenciar positivamente o voto, ao apoiar direta ou indiretamente alguns candidatos. Ele emerge como um líder que ocupa o vazio da representação política e o seu principal adversário é apontado como o ex-presidente Lula, que perde parte do seu capital político ao ser envolvido nos escândalos midiáticos de corrupção.

Como já visto, o PT e os partidos de esquerda foram os mais afetados pelo clima reinante na opinião pública, que culpava os atores políticos como os principais responsáveis pela crise política vivida pelo Brasil. Por isso, o tema da corrupção e o antipetismo dominam as agendas das campanhas. A denúncia de golpe, de um lado, e, de outro lado, a celebração do *impeachment*, apresentado como a força popular e a voz das ruas, que castiga os políticos corruptos, como Dilma e seus aliados.

As variáveis institucionais também são levadas em conta para as estratégias dos atores. Em 2016, ainda eram permitidas coligações proporcionais, mas outras regras foram alteradas, como a redução do tempo de campanha e também o tempo de participação dos candidatos no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral no rádio e na televisão, que era de 35 dias distribuídos em 70 minutos diários, 30 e 60 segundos para prefeito e vereador, de segunda a domingo, ou seja, 60% para prefeito e 40% para vereador.

Do ponto de vista político, os padrinhos tradicionais não puderam atuar como garantidores do futuro dos candidatos a prefeito. Além de a avaliação do ex-presidente Lula estar em baixa, também o presidente Temer se encontrava com pouco apoio popular. As críticas aos políticos profissionais levaram ao crescimento de outros capitais fora do campo da política. O capital religioso Brasil afora foi elevado, e cresceu a participação de religiosos, sobretudo evangélicos, como candidatos e vereadores eleitos nas Câmaras Municipais. Mas o principal resultado foi a queda acentuada de representantes petistas nas câmaras municipais e prefeituras, o crescimento de partidos de direita na administração de prefeituras e o aumento da participação de partidos *nanicos*

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 97 01/04/2022 13:54

no legislativo municipal e prefeituras, sobretudo nas regiões Sul e Sudeste do país. O desencanto foi a marca das eleições de 2016.

As eleições municipais de 2020

Antecedendo as municipais, os resultados das eleições presidenciais de 2018 fortaleceram os antissistemas e a direita radical e evangélica. Se, no lado esquerdo, o enraizamento social do Partido dos Trabalhadores (PT) fez com que ele se mantivesse como principal alternativa em seu campo ideológico, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), mesmo peregrinando para a direita na eleição presidencial de 2014, não conseguiu manter-se como principal alternativa a aglutinar em torno de si o apoio desse eleitorado, sendo desbancado, em 2018, pelos partidos apoiadores de Jair Bolsonaro, candidato da direita extremista e com discurso autoritário, que competira pelo até então nanico Partido Social Liberal (PSL).

O insignificante enraizamento social do PSDB, que concorreu com o PT de 1994 a 2014 nos segundos turnos das eleições presidenciais, subsidia a explicar a perda de votos dos *tucanos* no pleito de 2018, que ocorre ainda sob os efeitos da intensa crise política que a Operação Lava Jato impingira ao país. A vitória de Jair Bolsonaro naquele ano é acompanhada do êxito eleitoral de seu partido na Câmara dos Deputados, que elege a segunda maior bancada, logo após o PT, que se sagra com o maior número de deputados federais. Contudo, apesar de o PT contar com a maior bancada, o efeito dessa votação no plano nacional não parece ter contribuído para a obtenção de resultados positivos na esfera municipal consecutiva.

Nas eleições de 2020, do total do tempo de propaganda, 90% foram distribuídos proporcionalmente ao número de representantes que os partidos tinham na Câmara dos Deputados. Os 10% restantes foram distribuídos igualitariamente entre todos os partidos. E somente as legendas que nas eleições de 2018 conseguiram atingir a cláusula de desempenho instituída pela emenda Constitucional nº 97/2017 tiveram acesso ao horário eleitoral gratuito. Desta forma, os partidos PMN, PTC, DC, Rede, PCB, PCO, PMB, PRTB, PSTU e UP ficaram sem o acesso à propaganda.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 98 01/04/2022 13:54

Quadro 3
CONTEXTO DAS ELEIÇÕES MUNICIPAIS DE 2020

Variável	Indicadores
Contexto	Pandemia
Agendas de campanhas	Estado Saúde Moral e religião Identidades (negros, LGBTQIA+, mulheres) Antipetismo Pautas locais Reeleição
Institucionais	Proibição de coligações proporcionais Regulamentação da internet Redução tempo de campanha Redução tempo HGPE na TV e rádio
Políticas	Fragmentação das esquerdas Crescimento neopentecostal Apesar de desgastado, o presidente Bolsonaro tem apoio na opinião pública
Opinião Pública	Apatia Fake news
Economia	Auxílio emergencial Queda do IDH Aumento da renda dos mais pobres
Resultados	Mais políticos profissionais Esquerda decresce Base do governo federal cresce nos municípios

Fonte: Elaborado pelos autores.

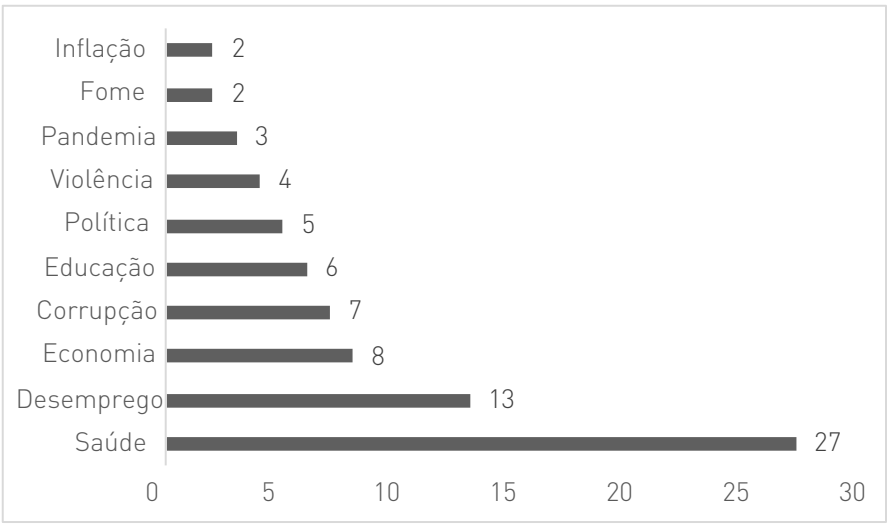
O quadro 3 apresenta um conjunto de elementos que estavam presentes nas eleições de 2020. Alterações são registradas em relação a 2016, especialmente na economia, que assinalava para uma queda do PIB, mas cujos efeitos foram amenizados pelo auxílio emergencial, oferecido pelo governo federal, o que admitiu um real aumento de renda dos mais pobres, embora tenha sido por um período curto. A apatia em relação à política — desinteresse —

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 99 01/04/2022 13:54

e o aumento das *fake news* nas *fan pages* dos políticos nos grupos fechados (WhatsApp) e abertos foram fatores que maximizaram a abstenção, que seguiu ainda mais alta que nos pleitos anteriores. As *fake news* que questionam as urnas eletrônicas geraram descrédito nos resultados eleitorais e, consequentemente, a suspeita sobre a eficácia da participação eleitoral. O índice de abstenção no primeiro turno das eleições foi de 23,14%. Nas duas eleições municipais anteriores, a abstenção no primeiro turno foi de 17,58% em 2016 e 16,41% em 2012. O gráfico 2 demonstra que os principais problemas do país migram da corrupção para temas econômicos e sociais.

Gráfico 2

PRINCIPAL PROBLEMA DO BRASIL 2020 (%)



Fonte: Adaptado de Pauluze (2020).

Nota-se pelo gráfico 2 que a corrupção deixou de ser percebida como o principal problema do país — apesar de ter sido ela uma das variáveis que mais influenciaram os resultados das eleições municipais de 2016 — sob a era da Lava Jato. Com a redução da percepção da corrupção em 2020, a pandemia colocou os temas — como economia, saúde e educação — no radar da opinião pública.

A percepção da corrupção se esvaneceu em 2020, principalmente pela sua rotinização e empecilhos encontrados pela Lava Jato, que foi esvaziada moral

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 100 01/04/2022 13:54

e organizacionalmente por denúncias (Vaza Jato, meios de comunicação e falhas processuais que eram comandadas pelo juiz Moro) — ao contrário do ocorrido em 2016, quando as eleições ocorreram sob o signo da mudança e do lavajatismo. Diante das implicações de 2016, a pergunta era se os *outsiders* prosseguiriam a ter sucesso tanto em prefeituras quanto em câmaras municipais. As eleições de 2020 demonstraram que isso não ocorreu, em função de algumas razões: (a) a apatia política dominou a opinião pública, pouco mobilizada pela preocupação com a pandemia e descrente dos agentes políticos; (b) a conjuntura pandêmica passou a valorizar a função do Estado, com a aparente falência do discurso neoliberal de Estado mínimo, devido à necessidade de políticas públicas de saúde de combate à pandemia; (c) as coligações proibidas no plano proporcional levaram à fragmentação da disputa eleitoral e dificultaram a entrada de novos atores no mercado político.

Como consequência de a e c, aumentaram as chances de êxito dos profissionais da política que possuíam recursos políticos e financeiros, e que tiveram a oportunidade de movimentar sua clientela durante o mandato. Ademais, com a dificuldade de mobilização (apatia política) e de aglomeração (normas sanitárias), *outsider*s tiveram menor chance de alcançarem parcelas significativas do eleitorado — exceto os candidatos milionários, que cresceram nesta eleição. Os *milionários* conseguiram, ainda que minoritariamente, vencer como *outsiders*, pois contaram com recursos financeiros próprios numa eleição marcada por alto custo e proibição de financiamento empresarial, permanecendo apenas o financiamento público e a possibilidade de doação por pessoas físicas.

Candidatos podem ser milionários devido aos seus méritos, herança etc., ou podem ser considerados endinheirados quando se estruturam a partir de organizações ricas e independentes dos partidos — como as igrejas evangélicas, que estão se arraigando cada vez mais na política eleitoral. Eles lançam candidatos em partidos não cristãos, mas se organizam em bancadas da fé e da família, após as eleições. Estes grupos têm chances reais de eleger *outsiders* com alcunhas religiosas, pois não dependem dos recursos do financiamento público de campanha e, ainda assim, por meio de redes comunicacionais concedidas pelo Estado, de contratação de agências que monitoram, publicam e impulsionam mídias sociais, serviços estes cada vez mais caros e especializados.

É bom recordar que também aumentou significativamente o número de candidatos recrutados pelas religiões, especialmente as evangélicas, fenôme-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 101 01/04/2022 13:54

no este já detectado nas eleições de 2016 (Borba et al., 2020). Mas, por outro lado, por força da mudança das regras eleitorais no que tange à obrigatoriedade de financiamento de candidatos negros e devido à agenda antirracista global, candidatos vinculados a movimentos antirracistas foram recrutados, à última hora, para cumprir a cota de financiamento decidida pelo TSE e responder às demandas da opinião pública cada vez mais polarizada.

As campanhas proporcionais baseadas em temas morais e comportamentais, identitários, saúde e Estado foram mais recorrentes em 2020 que nas anteriores. As pautas identitárias estiveram muito presentes nas campanhas proporcionais do centro e esquerda. LGBTQIA+, negros e mulheres cresceram nas câmaras municipais — muito embora o número de mulheres eleitas vereadoras no Brasil seja menor do que o do Afeganistão e o de eleitos negros e negras seja absolutamente desproporcional à sua representação na população.

Contudo houve crescimento, ainda que modesto, e os resultados de candidatos a vereador e eleitos por cor — brancos e não brancos — podem ser vistos no quadro 4. Entretanto, igual ascensão não se observou no executivo: homens e brancos tiveram vitória em todas as capitais brasileiras, confirmando que colorir o Brasil depende ainda de intervenção da legislação nos partidos, que resistem às mudanças e são liderados basicamente por homens, com honrosas exceções. Até o Partido da Mulher Brasileira (PMB) lançou candidatos masculinos e é organizado por homens.

Quadro 4

CANDIDATOS A VEREADOR E VEREADORES ELEITOS NO BRASIL EM 2020, POR COR — BRANCOS E NÃO BRANCOS

Categorias	Nº	[%]
Candidatos e candidatas a vereador(a) brancos	244.097	47,65
Vereadores e vereadoras brancos eleitos	30.592	53,74
Candidatos e candidatas a vereador(a) não brancos	268.136	52,35
Vereadores e vereadoras não brancos eleitos	25.763	45,26

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do TSE. Brancos: brancos. Não brancos: amarela, parda, indígena e preta. Sem informação: 569 = 1,0%.

Apesar do aumento do recrutamento de candidatos não brancos, as suas taxas de sucesso — a transformação de candidatos em parlamentares eleitos — foram inferiores às dos candidatos e candidatas brancos no plano propor-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 102 01/04/2022 13:54

cional. Mas essa disponibilidade de candidatos não brancos e de mulheres não teve êxito nas prefeituras governadas pela esquerda e nem pela direita. Entre as capitais brasileiras, apenas uma mulher foi eleita prefeita, na cidade de Palmas (TO). A obrigatoriedade do financiamento público de campanhas e o incremento das mídias sociais foram marcas dessas eleições. Neste cenário, adicionou-se a abstenção (apatia mais pandemia), comparecimento de eleitores mais interessados e ativistas na política, coligações proporcionais proibidas e alta fragmentação eleitoral que, combinados, levaram a uma menor renovação no legislativo municipal e à redução dos partidos efetivos nas respectivas câmaras. A experiência como profissional da política e cargos de representação (capital delegado) se sobrepuseram ao capital convertido e os *outsiders* foram derrotados, *i.e.*, tiveram menor êxito que nas eleições de 2016 — excetuando-se os milionários e os candidatos que concorriam com recursos fora da política — como os de Igrejas.

A queda e a ascensão de partidos

O quadro 5 demonstra que as siglas representantes da direita e seu extremo foram aquelas que obtiveram melhor desempenho em 2020, no qual o contexto pandêmico definiu as estratégias dos partidos e a decisão de voto.

Quadro 5
PREFEITURAS QUE CADA PARTIDO GANHOU OU PERDEU EM 2020 EM RELAÇÃO A 2016

Partidos	Total de prefeituras 2016	Total de prefeituras 2020	Total ganho/perda de prefeituras
Avante	12	83	+71
Cidadania	124	141	+17
DC	8	1	-7
DEM	273	476	+203
MDB	1050	803	-247
Novo	0	1	+1
Patriota	13	50	37
PCdoB	82	46	-36

►

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 103 01/04/2022 13:54

Partidos	Total de prefeituras 2016	Total de prefeituras 2020	Total ganho/perda de prefeituras
PDT	335	320	-15
PHS	38	0	-38
PL	300	351	+51
PMB	4	1	-3
PMN	28	13	-15
Pode	30	105	+75
PP	500	698	+198
PPL	5	0	-5
Pros	50	42	-8
PRP	18	0	-18
PRTB	9	6	-3
PSB	411	258	-153
PSC	86	117	+31
PSD	543	663	+120
PSDB	806	533	-273
PSL	30	92	+62
PSOL	2	5	+3
PT	255	183	-72
PTB	265	217	-48
PTC	16	1	-15
PV	102	46	-56
Rede	6	6	6
Republicanos	106	214	+108
SD	61	95	+34

Fonte: Telles (2021:20).

Anteriormente, chamamos a atenção para alguns aspectos que poderiam sobreviver nas eleições de 2020, em relação à opinião pública, as instituições e as pautas da campanha. Enumeramos alguns pontos e regressamos a eles: a questão da dispersão eleitoral e a redução do número de partidos parlamentares efetivos; o crescimento, ainda que modesto, de vereadores eleitos autodeclarados negros, em grande parte em função da pauta global antirracista e das mudanças na legislação eleitoral e dificuldades delas para

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 104 01/04/2022 13:54

alcançarem cadeiras; as agendas identitárias crescentes para o Legislativo municipal; o maior anseio por segurança; as eleições que privilegiariam os políticos "profissionais"; a agenda Estado *versus* moral; alta abstenção e derrota dos *outsiders*.

Contudo, abertas as urnas, foi possível ampliar um pouco mais a partir dos dados, que mostraram percentualmente a perda de prefeituras por parte do PT e PSDB — forças que polarizavam as presidenciais — e do MDB no primeiro turno, e o ganho de prefeituras por parte dos partidos de direita que sustentavam o governo Bolsonaro na Câmara dos Deputados — DEM, PP, PSD, PSL. Mas, ainda que tenha perdido executivos, o PSDB conseguiu manter o maior colégio eleitoral do país — São Paulo —, com a reeleição de Bruno Covas, substituído por seu vice após a sua morte, e o MDB decresceu, muito embora pela sua capilaridade siga sendo um ator fundamental para a governabilidade. O mesmo não pode ser dito do PT, como observado pelos quadros 6 e 7, que exibem os partidos que mais ganharam e aqueles que mais perderam prefeituras por tamanho de município no par de eleição 2016-20.

Quadro 6

PARTIDOS QUE MAIS GANHARAM PREFEITURAS POR TAMANHO DE MUNICÍPIO, 2016-20

Partidos	Prefeituras a mais conquistadas em 2020	Cidades até 50 mil habitantes	Cidades 50 a 100 mil habitantes	Cidades +100 mil habitantes
PSL	+62	+51	+5	+6
DEM	+203	+175	+17	+11
PP	+198	+177	+15	+6
PSD	+120	+88	+18	+14

Fonte: BBC.

É notório que PSL, DEM, PP e PSD — de direita e base do governo federal — foram os partidos da base aliada os que mais foram recompensados pelo alinhamento com o governo federal. Observando-se as eleições da pandemia, legendas que já possuíam prefeituras e disputaram a reeleição se saíram bem melhor do que aquelas que tinham poucos prefeitos, como é o caso do PT.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 105 01/04/2022 13:54

Pela primeira vez, desde a eleição de 1985, quando elegeu sua candidata em Fortaleza, o PT não fez prefeitos nas capitais e saiu menor, tanto pelo aniquilamento produzido pelo lavajatismo, que o associou à corrupção, quanto por suas estratégias de disputar em muitas capitais com dirigentes sem popularidade e votos.

A falta de renovação e sua dependência de Lula também cobraram seu preço. Desde o afastamento de Dilma da presidência, a pauta do PT tinha sido no sentido de retirar os processos jurídicos contra Lula, sua principal liderança. Se, de um lado, esta estratégia fazia sentido, uma vez que este quadro seguia sendo seu principal capital político, por outro lado, ao paralisar diversos outros temas que entraram na agenda recente da opinião pública, o PT reduziu o seu enraizamento social, congelou suas lideranças e não teve acolhida em outras regiões onde outrora administrara — como o caso de Belo Horizonte, em que o candidato a prefeito pelo PT (Nilmário Miranda) obteve tão somente 1,9% dos votos, embora o partido tenha governado sozinho ou participado de administrações municipais durante 20 anos nesta capital. O partido preocupou-se mais em lançar seus caciques do que em apostar em novos quadros nas eleições — como vem fazendo o PSDB, PSOL e PCdoB, por exemplo, que buscaram nomes de renovação nas prefeituras e governos de Estado.

Quadro 7

PARTIDOS QUE MAIS PERDERAM PREFEITURAS POR TAMANHO DE MUNICÍPIO (2016-20)

Partido	Prefeituras 2020	Cidades até 50 mil habitantes	Cidades de 50 a 100 mil habitantes	Cidades +100 mil habitantes
PT	183	-63	-11	+2
PSDB	533	-225	-35	-13
MDB	803	-238	-8	-1
PCdoB	46	-32	3	-4

Fonte: BBC.

Nota-se que partidos de esquerda e o centro perderam prefeituras nas eleições de 2020. Mas a falta de estrutura partidária, de apoios políticos regionais e o grande engajamento de Jair Bolsonaro nas campanhas para prefeito em

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 106 01/04/2022 13:54

2020, se não favoreceram diretamente os candidatos nominalmente apoiados pelo presidente da República, que estava sem partido àquela altura, levaram ao crescimento da direita e do centrão[15] — bases do presidente no Congresso — nos municípios brasileiros.

Por outro lado, foi o pior resultado para o PT, em pleitos municipais, neste século. A impossibilidade de coligações proporcionais para vereadores, a fragmentação dos candidatos a prefeito na esquerda — que temia não obter votos para a Câmara Municipal, caso não lançasse candidatos ao Executivo —, a recuperação, ainda que temporária, da renda dos mais pobres e a articulação do governo federal com siglas mais insignificantes e à direita do espectro ideológico permitiram não apenas a ascendência dos partidos de direita nas prefeituras, como também um pífio resultado das legendas identificadas com a esquerda no plano municipal.

Como vimos, apesar do crescimento do PSL — partido pelo qual o presidente eleito havia se filiado, mas que foi abandonado pelo presidente —, foram os partidos tradicionais da direita brasileira que lograram alcançar os principais cargos executivos nos municípios.

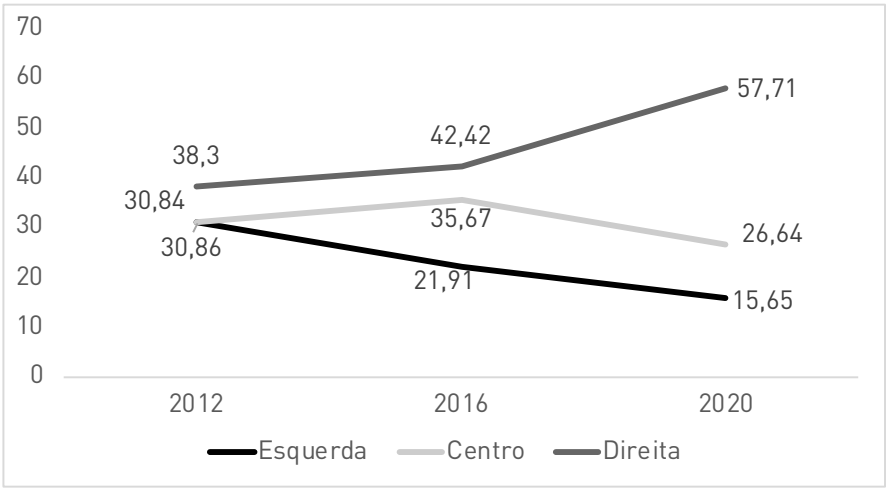
O desempenho das esquerdas por tipo de município

Até então, apresentamos os resultados das eleições por partido. Nesta seção, os partidos políticos foram agregados em blocos ideológicos de direita, centro e esquerda. Alimentamos uma base de dados com os resultados da votação em todos os municípios brasileiros e categorizamos por ideologia, conforme explicado anteriormente. O gráfico 3 nos mostra que, de 2012 até as últimas eleições municipais ocorridas em 2020, a esquerda perde prefeituras, reduzindo quase pela metade o número de cidades por ela governadas. Neste mesmo período de tempo, os êxitos eleitorais da direita se ampliam até que, em 2020, a maioria das cidades brasileiras passa a ser governada por partidos desse campo ideológico.

[15] Apesar de terem recebido a alcunha de centrão pela imprensa política, os partidos assim denominados são ideologicamente de direita, mas participam de governos com diversos posicionamentos ideológicos, dado o caráter *office-seeking* de tais agremiações.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 107 01/04/2022 13:54

Gráfico 3
EVOLUÇÃO DOS BLOCOS IDEOLÓGICOS POR PREFEITURAS ADMINISTRADAS — 2012-20 (%)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral. Calculado pelos autores.

Cabe salientar, contudo, que, mesmo em 2012, quando a esquerda ainda estava em ascensão nos pleitos municipais, era a direita quem detinha o controle da maioria relativa das prefeituras do país. Além disso, é preciso dizer que a esquerda, no Brasil, nunca conseguiu alcançar o feito conquistado pela direita em 2020: governar a maioria absoluta dos municípios brasileiros. Já o centro, que amplia o número de cidades por ele governadas em 4,83 p.p. de 2008 para 2012, perde espaço em 2020, porém, em percentual menor do que a esquerda, que encolhe 6,26 p.p.

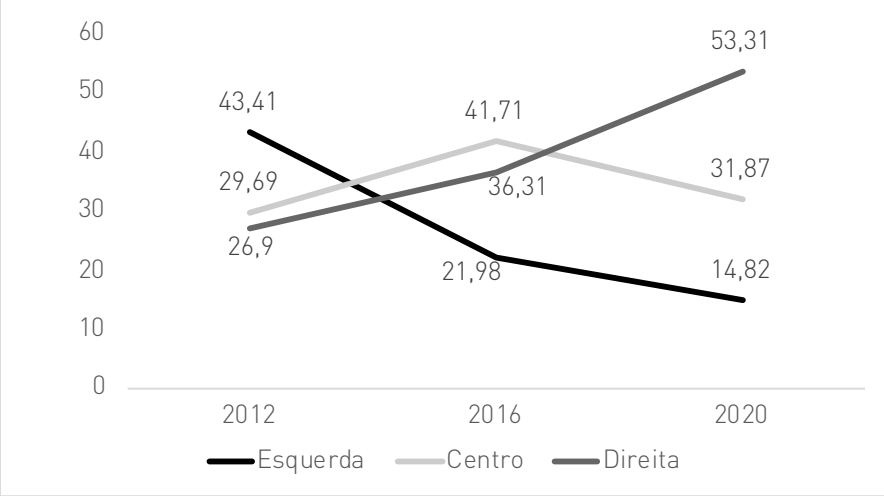
Para entendermos as perdas e ganhos de espaço político nos municípios nas últimas três eleições pela tríade ideológica esquerda-centro-direita, passaremos à análise dos resultados eleitorais a partir da população governada. Utilizar o percentual de habitantes governados por blocos ideológicos é uma estratégia interessante, pois desvela informações que ficam encobertas quando se afere apenas o número de prefeitos eleitos. Ora, eleger o prefeito da pequena e turística cidade de São Thomé das Letras, em Minas Gerais, que conta com pouco mais de 7 mil habitantes, por óbvio, não tem a mesma relevância política que eleger o chefe do Executivo municipal de São Paulo. Contudo, caso as informações em análise se restringissem ao número de prefeitos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 108 01/04/2022 13:54

eleitos, a capital paulista e a cidade do sul de Minas passariam a ter a mesma importância analítica, de modo divergente da realidade. Assim, trabalhar com o percentual de habitantes governados nos municípios juntamente com o número de prefeituras conquistadas por esquerda, centro e direita traz um importante ganho analítico para este empreendimento.

Gráfico 4

EVOLUÇÃO DOS BLOCOS IDEOLÓGICOS POR POPULAÇÃO ADMINISTRADA PELAS PREFEITURAS — 2012-20 (%)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral.

O gráfico 4 demonstra visivelmente a queda eleitoral da esquerda a partir de 2016 e a ascensão do campo de direita. Em 2012, 43,41% da população nos municípios brasileiros era governada por partidos de esquerda, o que representava o maior percentual relativo de então. Naquele pleito municipal, os 15 partidos de direita passaram a governar 29,69% da população, enquanto o centro político, representado por MDB, PSDB e Rede, ficou à frente de municípios que englobavam 29,69% da população do país.

Tanto no ano que antecede o pleito municipal quanto em 2012, o PIB brasileiro apresenta resultados positivos sob a presidência de Dilma Rousseff (PT). A aprovação popular da presidenta estava em alta naquele momento segundo as pesquisas de opinião pública. A queda da desigualdade se acelerava em 2012 e as rendas seguiam em forte alta, segundo informavam as famílias

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 109 01/04/2022 13:54

brasileiras, que se declaravam altamente satisfeitas, de acordo com a pesquisa do Ipea realizada em outubro daquele ano, em 3.800 domicílios, confirmando o alto grau de satisfação prevalecente no país. A renda individual média da população de 15 a 60 anos subiu 4,89% de 2011 para 2012, contra taxa média de 4,35% ao ano entre 2003 e 2012. Já a desigualdade de renda domiciliar *per capita* caiu em 2012, segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a uma velocidade 40,5% maior que a observada de 2003 a 2011 na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE.[16] As rendas que mais cresceram foram as dos mais pobres e as de grupos tradicionalmente excluídos, como mulheres, negros e analfabetos. Diante desse cenário, o resultado positivo dos partidos de esquerda nas eleições municipais de 2012 já era esperado e pode ser explicado pela teoria econômica do voto, segundo a qual os fatores econômicos possuem um papel importante no comportamento eleitoral.

O PT sai do pleito de 2012 como o partido que iria governar a maior alíquota da população distribuída por municípios (19,74%). Os partidos de centro — PMDB e PSDB — ocupavam, então, o segundo e terceiro lugar, respectivamente, com 16,30% e 13,39% cada um. O partido de direita com o melhor resultado no que tange ao número de habitantes que cada partido iria governar foi o PSD, que saiu das urnas com o direito de chefiar governos em municípios que abrigavam 6,12% dos brasileiros. Agremiações de direita *policy-seeking*, cujo comportamento de seus representantes eleitos é orientado primordialmente por questões programáticas, como o DEM e o PSL, que ascendem nos dois pleitos posteriores, tiveram resultados bastante modestos em 2012, sendo responsáveis por governar, respectivamente, 4,63% e 0,21% da população.

Já na eleição desviante de 2016, os partidos do centro foram os que obtiveram o melhor resultado, passando a governar municípios que abrigavam 41,71% da população brasileira, seguidos pela direita (36,31% dos brasileiros distribuídos nos municípios). Já a esquerda viu a população por ela administrada reduzida quase pela metade, governou apenas municípios que abrigavam 21,98% dos brasileiros.

O PT, que em 2012 havia obtido o melhor resultado no que tange à população governada, cai para o 11º lugar nesse *ranking*, que passa a ser liderado,

[16] Disponível em: www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&ordering=3&limitstart=9550&limit=10&Itemid=0. Acesso em: 1º ago. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 110 01/04/2022 13:54

respectivamente, pelos dois maiores partidos de centro, PSDB e MDB. O partido de esquerda a ocupar a melhor posição passa a ser o PSB, que passa do quarto para o terceiro lugar. Já o PSD se mantém como o partido de direita com o melhor resultado, ocupando a quarta posição. O DEM passa a ocupar o sexto lugar, enquanto o PSL, ainda sem a filiação de Jair Bolsonaro e seus apoiadores, ocupa um modesto 22º lugar.

Como pôde ser observado anteriormente, a conjuntura de 2016 era bastante diferente daquela ressaltada em 2012, o antipetismo havia crescido enormemente e passou a ser um elemento decisivo nas eleições. Além disso, o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff (PT), com a intensa campanha midiática contrária ao PT e a suas principais lideranças, bem como a associação feita pelo eleitorado entre a gestão petista e a corrupção, a ascendência da cobertura midiática de escândalos de corrupção e a queda no padrão econômico contribuem para o declínio da esquerda nos municípios em 2016.

Nas eleições de 2020, a queda permanece e a população governada pela esquerda nos municípios se reduz ainda mais (14,82%), ao mesmo tempo que o bloco ideológico da direita se torna responsável por comandar a maior parte da população brasileira (53,31%). Já o centro, em 2020 (PSDB, MDB, Rede e Cidadania), passa a administrar cidades nas quais residem 31,87% dos brasileiros.

Apesar de a direita passar a dirigir a maioria absoluta dos brasileiros a partir da eleição de 2020, são os partidos de centro, PSDB e MDB, que, respectivamente, ocupam os dois primeiros lugares no topo de partidos por população administrada em municípios. A seguir, no bloco de esquerda, o partido que logrou gerir o maior número de habitantes foi o PDT, em sexto lugar, seguido pelo PSB, na sétima posição. O PT, por sua vez, manteve em 2020 o mesmo posicionamento obtido em 2016, tomando o 11º lugar entre os partidos no que tange à cifra de habitantes nos municípios por eles governados. A onda de direita levou o DEM ao terceiro lugar. Os Democratas, que conquistaram cidades onde viviam 10,8 milhões de pessoas em 2016, passam a administrar unidades federativas com 24,4 milhões de habitantes. Já o PSL amplia o número de geridos de 447 mil para 2,6 milhões de pessoas em 2020, mesmo com o presidente Jair Bolsonaro já tendo se afastado do partido.

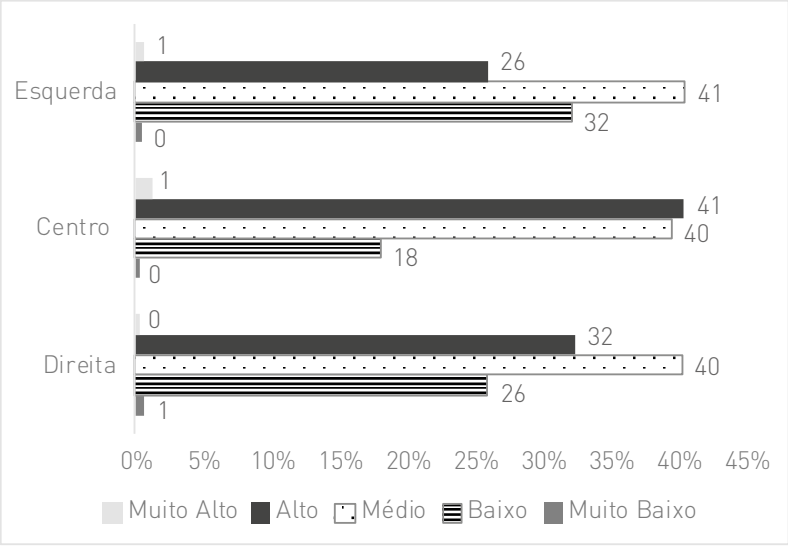
Se as eleições municipais de 2020 diferem das de 2016 pela interrupção do sucesso dos *outsiders* neste último pleito, a disputa de 2020 acentuou um movimento que vinha do processo municipal anterior e do cômputo geral da eleição nacional de 2018: a redução dos êxitos eleitorais da esquerda e a as-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 111 01/04/2022 13:54

censão da direita. O observador mais atento já poderia esperar um resultado melhor para a direita do que para a esquerda, tendo em vista aspectos conjunturais: o antipetismo em parte significativa do eleitorado, a manutenção dos efeitos do lavajatismo no cenário político e a distribuição pelo governo federal de direita de um auxílio emergencial de R$ 600,00 a R$ 1.200,00 em um país onde, segundo o IBGE, o rendimento domiciliar *per capita*, em 2020, não chegava a R$1.400,00 por mês.

Gráfico 5

BLOCOS IDEOLÓGICOS E IDH DOS MUNICÍPIOS ADMINISTRADOS — 2020 (%)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral e do IBGE.

Além da distribuição das forças ideológicas por tamanho de municípios, como apresentado, a teoria macroestrutural sociológica argumentava que as riquezas das regiões poderiam exprimir resultados distintos, nos quais eleitores das áreas mais urbanizadas e ricas prefeririam a esquerda, pela presença nas urbes de maior número de operários e conflitos de classe, ao passo que pequenas cidades e áreas rurais estariam vocacionadas a votar em grupos de direita, pois seriam mais conservadoras, clientelistas, com maior controle de lideranças tradicionais e caudilhos e menor preferência política de natureza ideológica. Os dados postados no gráfico 5 demonstram a posição dos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 112 01/04/2022 13:54

blocos ideológicos que administram municípios por participação no IDH para que se possa observar essa hipótese.

Nota-se que o centro possui maior expressão em cidades com IDH alto e muito alto (respectivamente, 1,31% e 40,55%), mas perde sua dominância em cidades com IDH baixo. A esquerda, com menos proeminência entre os municípios com IDH alto (26.03%), concentra seus prefeitos em cidades com IDH baixo (32,21%). Por fim, a direita possui uma distribuição intermediária na maioria das faixas de IDH, mas é a que tem maior concentração de prefeituras nas cidades com os níveis mais baixos de desenvolvimento humano, possuindo 1,52 vez mais prefeituras nesta faixa que as outras ideologias.

Não nos parece, pela estatística bivaridada, haver correlação forte entre centros mais urbanizados — mais ricos — com a dominância das esquerdas nas prefeituras. Ao contrário, nas cidades mais multipartidárias e, naturalmente, mais conflitivas, o centro político abocanha a maior parte do eleitorado e a esquerda se mantém com mais êxito nas cidades pobres (menor IDH), com menor operariado e maior prática de políticas clientelistas diretas. A exceção talvez seja o fato de a direita dominar os municípios muito pobres que dependem mais de recursos governamentais, pois não possuem um mercado competitivo e os conflitos derivados dele.

Diante da notória queda das esquerdas e expansão das direitas no país, cabe indagar o que pode ser novidade nestas eleições municipais para as esquerdas. Muito embora esse grupo tenha decrescido nas prefeituras — em todos os tamanhos da população —, o pleito na capital paulista foi um caso considerado fora da curva. Na capital, que destoa do cenário nacional, a esquerda, a direita e o centro se alternam. Governada por Erundina (PT), por Kassab (ex-PFL), pelo PSDB e pelo Malufismo, a cidade se apresentou como polo de uma nova era política, ao chegar ao segundo turno em 2020 com um candidato do PSOL — partido mais ao extremo que possui cadeiras no Legislativo federal no país — contra a máquina do PSDB, cujo candidato à reeleição era o prefeito Bruno Covas. O que isso significou? A seguir, será apresentada sumariamente uma análise desse caso que, a princípio, destoaria do quadro de redução das esquerdas, até aqui revisado.

O crescimento do PSOL na capital de São Paulo e o recuo do PT

Os mais expressivos resultados da esquerda em 2020 residiram na votação adquirida pelo PSOL na capital paulista por meio da chapa Boulos-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 113 01/04/2022 13:54

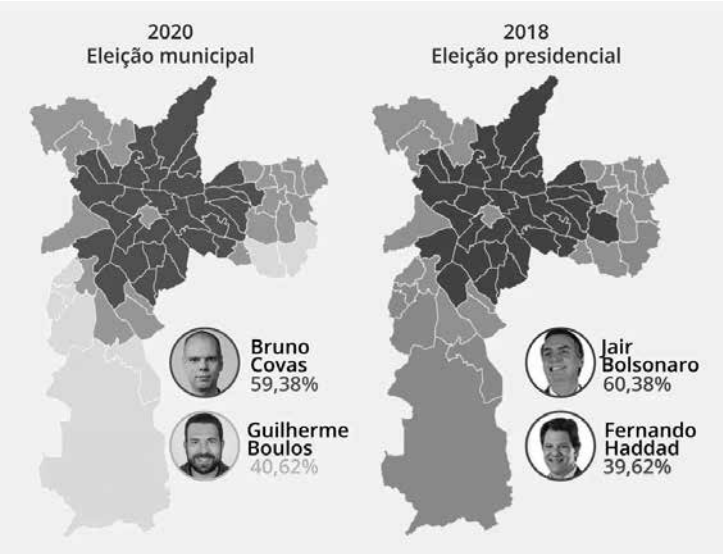
-Erundina, candidatos a prefeito e vice. Celebrada por ter chegado pela primeira vez ao segundo turno na capital, a chapa do PSOL foi vencida por 40% × 60% dos votos válidos pelo *tucano* Bruno Covas, candidato à reeleição pelo PSDB. Com pouco tempo de propaganda eleitoral na TV, o PSOL utilizou seus recursos de campanha ao Executivo investindo nas plataformas das mídias sociais, com linguagem mais contemporânea e jovem, e contando com o apoio de figuras fora da política institucional — como artistas e lideranças de movimentos populares. O 1º na pesquisa era Bruno Covas, com 37%. Ele também era quem tinha maior tempo de TV. Guilherme Boulos (PSOL) tinha apenas 17 segundos. Os tempos de HGPE são proporcionais ao tamanho da bancada de deputados federais do partido (ou coligação para o candidato a prefeito). Em São Paulo, a divisão foi: Bruno Covas (PSDB) — 3min29s; Márcio França (PSB) — 1min36s; Jilmar Tatto (PT) — 1min07s; Joice Hasselmann (PSL) — 1min04s; Celso Russomanno (Republicanos) — 51s; Andrea Matarazzo (PSD) — 45s; Guilherme Boulos (Psol) — 17s; Orlando Silva (PC do B) — 17s; Arthur do Val (Patriota) — 16s; Filipe Sabará (Novo) — 15s (Sabará teve a candidatura indeferida e seu tempo foi redistribuído). Além disso, a candidatura de Boulos não ficou concentrada nas pautas identitárias promovidas em larga medida por seu partido em outros municípios.

O candidato psolista ofereceu agendas para as periferias da capital e conseguiu penetrar nos territórios socialmente mais vulneráveis, antes ocupados pelo petismo. Ao mesmo tempo, a campanha do PSOL foi capaz de representar ao público a tradicional polarização PSDB *versus* PT na dimensão direita *versus* esquerda: grande parte das lideranças políticas de esquerda, que perderam no primeiro turno, como os candidatos do PT e do PCdoB, se alinharam ao PSOL no segundo turno contra os *tucanos*. O PT e o PCdoB, por questões aqui não discutidas, se saíram eleitoralmente muito mal em São Paulo no primeiro turno das eleições.

Trazendo a escolha racional e a escala ideológica como explicação, uma das interpretações possíveis para o rotundo fracasso do petismo na capital paulista, pode-se dizer que partidos de esquerda ocupam o mesmo espaço no *continuum* esquerda-direita apresentados por Anthony Downs e disputam o próprio eleitorado entre si. Assim, quando o PSOL compete pelo votante do PT, a consequência pode ser uma espécie de soma zero: *para que um desses partidos obtenha sucesso, o outro perde*, uma vez que tentam atrair o análogo eleitorado sensível aos temas da esquerda.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 114 01/04/2022 13:54

Figura 1
MAPA DAS ELEIÇÕES — PREFEITURA 2020 E PRESIDENCIAIS 2018 — SÃO PAULO (CAPITAL)



Fonte: Figueiredo (2018).

O caso da cidade de São Paulo é paradigmático. O que se pode observar nessa capital não é um crescimento da esquerda. Ao contrário, nota-se que os votos conquistados pelo PSOL não corresponderam ao avanço sobre um novo eleitorado. O PSOL, cuja agenda permitiu seu crescimento no Legislativo municipal por sua pauta pós-materialista e identitária (Giúdice, 2020), inseriu temas materialistas em sua agenda na campanha majoritária paulistana, o que o possibilitou de fisgar os eleitores mais pobres que haviam sido atraídos pelo PSDB nas eleições do lavajatismo, em 2016. Mas ele não envolveu novos eleitores. O PSOL furtou territórios tradicionalmente alinhados ao PT, cujo candidato a prefeito não conseguiu nem ampliar apoios nem ter o entusiasmo de seus ativistas.

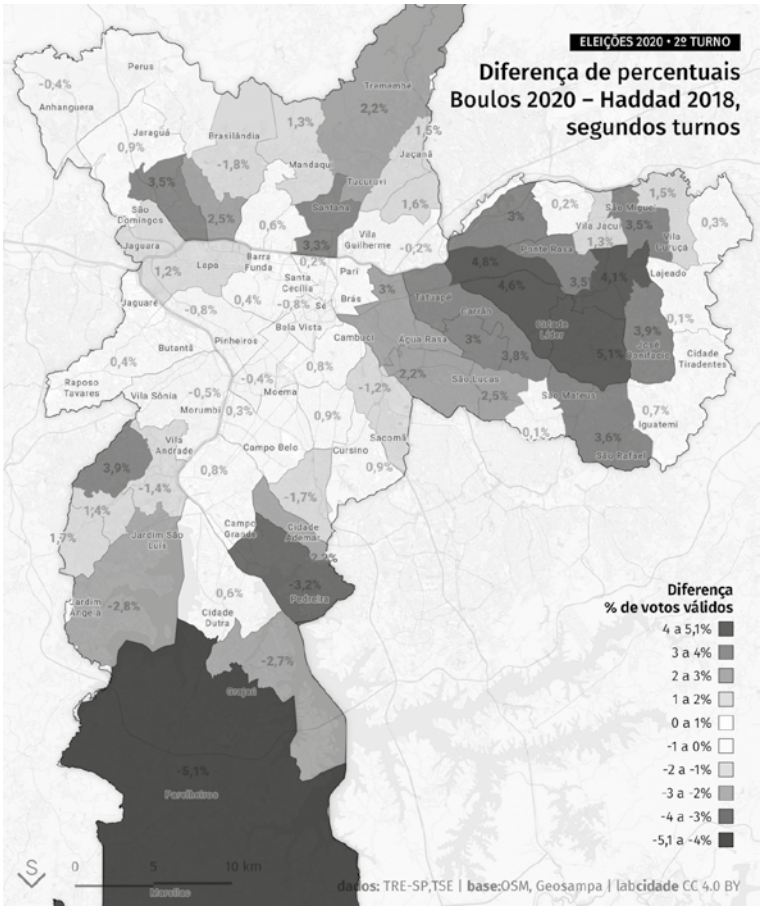
Ao reduzir a agenda pós-materialista e identitária e reintroduzir pautas materialistas na campanha majoritária — como a divisão da cidade entre ricos e pobres, a mobilidade etc. —, o PSOL de São Paulo reconquistou os bolsões que haviam sido capturados pelo PSDB na eleição do prefeito Doria (PSDB) em 2016 e que correspondiam às áreas petistas, pois a capital historicamente se divide entre espaços petistas e antipetistas, como demonstrado

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 115 01/04/2022 13:54

por Cavallari e Toledo (2016). As regiões petistas, que anteriormente haviam votado em Haddad para prefeito em 2012, foram mantidas por ele quando se candidatou a presidente e, depois, foram herdadas pelo PSOL nessas municipais. Já as zonas que rejeitavam o PT foram tomadas por Bolsonaro nas presidenciais e, posteriormente, pelo PSDB em 2020. O que ocorreu na capital paulista foi o deslocamento de territórios petistas para o PSOL e os antipetistas migraram para Bruno Covas — candidato à reeleição pelo PSDB — e a polarização foi mantida na capital paulista.

Figura 2

DIFERENÇA DE PERCENTUAIS DE VOTOS BOULOS (PSOL — PREFEITO 2020) E HADDAD (PT — PRESIDENTE 2018), SEGUNDOS TURNOS



Fonte: Pedro Mendonça/LabCidade FAU-USP.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 116 01/04/2022 13:54

O mapa desenhado por Pedro Mendonça (FAU/USP, 2020) traçou uma comparação entre as diferenças de percentuais de votos válidos obtidos pela candidatura à prefeitura pelo PSOL em 2020 e a do presidencial petista em 2018, nas divisões administrativas da capital paulista. A figura 2 evidencia que as percentualidades foram análogas. Ambos vencidos, apesar de pleitos e partidos diferentes, mas que se mantiveram com votações comparáveis nas mesmas regiões da cidade e, praticamente, reproduziram os territórios, o que robustece a hipótese de que os votos do petismo foram transferidos para o PSOL. Não houve, portanto, crescimento das esquerdas na capital paulista — como de fato não houve no país. O que se conclui é que a esquerda, mesmo nessa cidade, se manteve de igual tamanho e que o PSOL herdou as zonas que antes eram ambientes do petismo.

Conclusões

As eleições municipais de 2020 diferem das de 2016 pela interrupção do evento dos *outsiders* e o sucesso dos políticos profissionais. A segurança, a experiência e as políticas públicas para controlar a pandemia do coronavírus beneficiaram os prefeitos que estavam disputando a reeleição. Após a ressaca de 2016 e 2018 — na qual predominaram discursos antipolítica e antissistema —, o eleitor privilegiou temas como saúde e educação sobre o da corrupção, bem como valorizou a experiência e a capacidade de realização do prefeito mais do que as aventuras dos *outsiders*, que saíram derrotados. O voto foi mais pragmático e a administração correta da pandemia favoreceu a reeleição dos prefeitos nas capitais, pois o eleitorado buscava mais estabilidade do que mudança, como os resultados comprovaram claramente, excetuando-se Rio de Janeiro e Rio Branco.

As eleições municipais acentuaram a tendência de redução da esquerda e a ascensão da direita. O bloco de direita cresceu e as esquerdas obtiveram resultados inferiores aos alcançados na série histórica de 2012-20. Não há dúvidas em relação ao debilitamento das esquerdas e o crescimento das direitas tanto em população governada no país quanto em número de administrações municipais. Nota-se, então, que ainda que o eleitorado não responda às pesquisas de opinião se autodeclarando em uma das posições do *continuum* ideológico, os partidos políticos de direita, quando agregados em bloco ideológico, apresentaram rotundo crescimento nos dois últi-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 117 01/04/2022 13:54

mos pleitos, que foram acompanhados por presidentes também situados à direita.

Verificamos, ainda, que os elementos macroestruturais, como a riqueza e o desenvolvimento humano do município medido por IDH, não explicam o desempenho positivo ou negativo dos blocos ideológicos — embora a direita tenha alta concentração de votos em municípios muito pobres e o centro administre preferencialmente cidades com IDH mais altos. Mostramos, ainda, que as variáveis conjunturais, tais como o estado de espírito da opinião pública e os signos mais relevantes no momento da eleição municipal — desejos por segurança × mudança, percepção da corrupção × temas sociais etc. —, são importantes para definir as estratégias políticas e o desempenho dos partidos e seus aliados. Outra marca dessas eleições é o gradual crescimento de candidatos identificados com pautas identitárias nos legislativos municipais.

Ao analisarmos o caso da cidade de São Paulo, foi relevante a presença tanto do petismo quanto do antipetismo em espaços bem delimitados. Os territórios dessas duas forças permanecem semelhantes desde 2012 e parece que os eleitores ainda se aglutinam votando em candidatos que representem proximidade ou rejeitam uma dessas ideologias naquele município.

Uma observação final é a de que a perda de votos afeta a esquerda em outra dimensão: PCdoB e PSOL não alcançaram 2% de votos nas eleições para vereador. Isso coloca um desafio para estas siglas, uma vez que as cláusulas de barreira serão mais rígidas em 2022 e tais partidos poderão desaparecer, caso não se fundam a outros ou não disputem por meio da nova regra de federação. Tal cálculo será levado em conta por estas forças, ao se organizarem em torno de candidatos a presidente.

O que os achados deste artigo podem nos dizer sobre as próximas eleições presidenciais? Enquanto escrevemos essas linhas, o quadro de candidatos a serem lançados e as organizações partidárias passam por alterações imprevisíveis. A recente fusão DEM/PSL, agora denominada "União Brasil", pode trazer para a disputa uma importante força política capaz de eleger muitos quadros da direita para a Câmara dos Deputados, pois ambos os partidos detêm fatias significativas de prefeituras. Assim, poderão lançar candidato à presidência, ser um forte grupo de oposição no Congresso a uma chapa de centro-esquerda que venha a eleger um presidente ou uma importante base para a governabilidade. O mesmo pode ser dito sobre o PSD e PP, que ganharam prefeituras e atraíram eleitores. Apesar de até o momento lançarem candidatos a presidente, não parecem ter força suficiente para ganhar

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 118 01/04/2022 13:54

eleições, mas provavelmente repetirão o sucesso das municipais na Câmara dos Deputados.

Há, ainda, incertezas em relação ao número de partidos que lançarão candidatos a presidente, apesar de a eleição apontar para alta fragmentação eleitoral, e uma tentativa de uma "terceira via", que até o momento parece ser a candidatura do ex-juiz Moro (Podemos). De outro lado, Doria saiu vitorioso das prévias do PSDB e tenta se colocar também como a terceira via. Em relação a estes dois pré-candidatos que ocupam o espaço da direita, elogiam a Lava Jato e se opõem ao governo Bolsonaro, há, ainda, a possibilidade de aliança eleitoral no primeiro ou segundo turno, tendo em vista que suas características mais os igualam do que os separam. Existe também uma possibilidade, ainda que remota, de o presidente Bolsonaro tornar-se inelegível — ter a sua candidatura à reeleição negada pelo TSE ou mesmo pelo STF, que questionam o seu registro como candidato devido ao seu conflito permanente com os órgãos de justiça, devido à CPI da Covid ou por suas declarações contra a confiança nas urnas. Recentemente, o presidente se filiou ao PL e se dispôs a disputar a reeleição. Contudo, há rumores de que o presidente se decida por outro cargo nas eleições, em função de sua alta rejeição nas pesquisas. Finalmente, o sucesso do MDB na CPI da Covid o levou a lançar uma candidata. Mas tal movimento pode ser apenas no sentido de esse partido negociar posições em chapas. Ao que parece, contudo, mesmo que perca cadeiras, ele continuará a ser um importante ator ou *veto player* no Legislativo federal.

O que dizer, então, sobre as presidenciais? Elas inaugurarão um novo ciclo, após seis anos de governo federal de direita? Nos parece, até o momento, que ainda que as ideologias sejam referências, o personalismo, vertido atualmente em Lula e a lembrança positiva de seu mandato como presidente, ainda orienta muitas das escolhas eleitorais, caso venha a ser candidato. Uma das primeiras etapas para a decisão eleitoral é a recordação de voto — uma vez que isso não exige sistemas complexos nem cálculos mais elaborados. De tal modo, mesmo que o bloco ideológico de esquerda tenha se reduzido nas administrações municipais, a recessão técnica, a força do presidencialismo no Brasil e o lulismo poderão ser capazes de operar como alavanca eleitoral, superando o tamanho do partido ao qual Lula se encontra filiado.

Não é novidade alguma que os presidentes eleitos recebem muito mais votos que seus partidos políticos e, por isso, costuma-se dizer sobre a necessidade de um "presidencialismo de coalizão". Em função da acentuada crise econômi-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 119 01/04/2022 13:54

ca, a memória de uma situação mais favorável nos anos anteriores ainda parece ser muito mais importante (voto econômico) do que as ideologias e as pautas morais, que foram significativas na eleição que escolheram Bolsonaro. Portanto, muito embora as esquerdas se expressem com debilidade nos municípios, elas parecem crescer nacionalmente nas eleições presidenciais, quando o voto econômico tem sido mais importante do que as questões locais.

Desse modo, ainda que os dados apresentem o enfraquecimento das esquerdas nos municípios, a trajetória personalista da política brasileira poderá ser renovada nas presidenciais por meio de Lula, disputando as eleições como o preferido, apesar da escassa presença das esquerdas nos municípios, contra um candidato que represente a direita ou seu extremo. Contudo, o decréscimo das esquerdas nos municípios dificulta muito um projeto de vitória eleitoral. Em artigo anterior, Telles e colaboradores (2020) demonstram que, ao menos no estado de Minas Gerais, as ondas pró-direita e esquerda influenciam todas as esferas — municipal, estadual e federal.

Caso a candidatura Lula continue a demonstrar nas pesquisas maiores chances de vitória, prefeitos, candidatos a governador e a cargos legislativos filiados a partidos de direita poderão, em 2022, abandonar ou cristianizar os pleiteantes à presidência deste campo ideológico e apoiar o principal competidor de esquerda. Afinal, não se deve esquecer que o comportamento de competidores políticos e incumbentes de cargos eletivos não é definido unicamente por preferências ideológicas, mas remonta a cálculos complexos que possam levar à ampliação de votos e à obtenção de cargos. Assim, a depender do cenário eleitoral para a presidência em meados de 2022, lideranças políticas podem deixar de lado o candidato à presidência representante de seu próprio campo ideológico e, até mesmo, aderir à campanha de um pleiteante ao Palácio do Planalto localizado em um ponto distante do seu na escala ideológica, atrapalhando a virtual vantagem que uma maioria de prefeitos de direita poderia assegurar a candidatos deste mesmo campo político.

Mas prever as presidenciais com os olhos apenas das eleições municipais não nos garante acertos. As teorias estão preparadas para lidar com cenários estáveis e nos últimos anos a política brasileira vem sendo marcada pela imprevisibilidade e alto grau de incertezas. Desse modo, a única garantia que temos é a de que as eleições municipais não deixam dúvidas sobre a direitização do eleitorado brasileiro. As legendas associadas às direitas e também as mais extremistas — tradicionais ou novas — vêm crescendo e hoje já são maioria na administração das cidades e dominam mais de 50% da população. Partidos convertidos ao go-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 120 01/04/2022 13:54

vernismo tiveram resultados positivos nas eleições municipais e contam com os recursos financeiros e políticos da máquina governamental. Portanto, em que pese a avaliação negativa do atual presidente, não se pode denegar que ele e seus aliados detêm fatias expressivas do eleitorado e a capacidade de se articularem no Congresso Nacional, liberando emendas para seus apoiadores e dinheiro para seus currais eleitorais, o que poderá possibilitar um novo mandato para um representante dessa corrente ideológica — ainda que seja eventualmente substituído por outro concorrente que não o presidente atual.

Referências

BBC. Eleições municipais 2020: quantas cidades pequenas, médias ou grandes cada partido político vai comandar em 2021? *BBC*, 2020. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/brasil-55137420. Acesso em: 6 dez. 2021.

BOBBIO, N. *Direita e esquerda*: razões e significados de uma distinção política. São Paulo: Editora da Unesp, 1995.

BOLOGNESI, B.; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Esquerda, centro ou direita? Como classificar os partidos no Brasil. *Observatório das Eleições*, 2020. Disponível em: https://observatoriodaseleicoes.com.br/author/brunoednaldoadriano/. Acesso em: 6 dez 2021.

____; ____; ____. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Preprints*, 2021. Disponível em: preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/2552/4439. Acesso em: 6 dez. 2021.

BORBA F. et al. O sucesso da religião? Análise da eleição do prefeito Marcelo Crivella na cidade do Rio de Janeiro. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020. p. 167-192.

CARREIRÃO, Y. S. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, abr./maio 2006.

____. O sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. Brasília: *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, p. 255-295, maio/ago. 2014.

____; NASCIMENTO, F. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 4, p. 75-104, jul./dez. 2010.

CAVALLARI, M.; TOLEDO, J. Petismo e antipetismo: o local de moradia e a decisão de voto na cidade de São Paulo. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999 [1957].

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 121 01/04/2022 13:54

FERNANDES, L. Muito barulho por nada? *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 1, p. 107-143, 1995.

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

____; ____; VALENTE, A. L. Governabilidade e concentração de poder institucional. O governo FHC. *Tempo Social*. Revista de Sociologia da USP, v. 11, p. 49-62, 1999.

FIGUEIREDO, P. Covas vence em 50 das 52 zonas eleitorais em que Bolsonaro foi vitorioso em 2018; Boulos ganha na periferia onde Haddad venceu. *O Globo*, 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/eleicoes/2020/noticia/2020/11/29/covas-vence-em-50-das-52-zonas-eleitorais-em-que-bolsonaro-foi-vitorioso-em-2018-boulos-ganha-na-periferia-onde-haddad-venceu.ghtml. Acesso em: 6 dez. 2021.

FREITAS, C. *Graus de coesão partidária no Brasil*: os níveis de convergência programática das elites parlamentares subnacionais. Dissertação (mestrado em ciência política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

FUCHS, D.; KLINGEMANN, H. D. The left-right schema. In: JENNINGS, M. K. et al. *Continuities in political action*: a longitudinal study of political orientations in three western democracies. Berlim: Walter de Gruyter, 1990. p. 203-235.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. *Uma ponte para o futuro*. Brasília, 29 out. 2015. Disponível em: www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf. Acesso em: 27 dez. 2021.

GIÚDICE, N. C. O PSOL na disputa municipal de Belo Horizonte: o sucesso do pós-materialismo na eleição para vereador. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2020. p. 193-215.

GUNTHER, R.; DIAMOND, L. Species of political parties: a new typology. *Party Politics*, Londres, v. 9, n. 2, p. 167-199, 2003

HAUPT, A. B. Parties responses to economic globalization. What is left for the left and right for the right? *Party Politics*, Londres, v. 16, n. 1 p. 5-27, 2010.

KINZO, M. D. O quadro partidário e a Constituinte. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *De Geisel a Collor:* o balanço da transição. São Paulo: Sumaré, 1990. p. 105-134.

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. *Coligações partidárias na nova democracia*: perfis e tendências. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Unesp, 2010.

____; GODOI, P. P. A. Estratégias coligacionistas dos partidos de esquerda no Brasil: uma análise das eleições para governadores (1986-2010). *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 12, n. 2, p. 262-297, 2012.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 122 01/04/2022 13:54

LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

MAIR, P. Left-right orientations. In: DALTON, J.; KLINGEMANN, H. *The Oxford handbook of political behavior.*· Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 206-222.

MELO, C. R.; ANASTASIA, F. A Reforma da Previdência em dois tempos. *Dados — Revista de Ciências Sociais,* Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 301-332, 2005.

_____; NUNES, F. Ideologia e distância de preferências: uma comparação dos governos Lagos e Lula. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. v. 1, p. 381-407.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

NAGY, A. R.; SOMAIN, R. Ensinamentos das eleições municipais de 2016 no Brasil. *Confins — Revue Franco-Brésilienne de Géographie/Revista Franco-Brasileira de Geografia*, n. 30, 2017. Disponível em: https://journals.openedition.org/confins/11872.

NOVAES, C. A. M. Dinâmica institucional da representação — individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 38, p. 99-147, mar. 1994.

PAIVA, D.; ALVES, V. O voto dos desiludidos: a ascensão de um prefeito *outsider* e o declínio dos partidos tradicionais em São Paulo. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020. p. 143-166.

PAULUZE, T. Em meio à pandemia, brasileiros consideram saúde o principal problema do país, aponta Datafolha. *Folha de S.Paulo*, 2020. Disponível em: www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2020/12/em-meio-a-pandemia-brasileiros-consideram-saude-o-principal-problema-do-pais-aponta-datafolha.shtml. Acesso em: 6 dez. 2021.

RODRIGUES, L. M. *Partidos, ideologia e composição social*. São Paulo: Edusp, 2002.

ROMA, C. Partidos políticos, ideologia e coesão: a lógica da votação nominal na Câmara dos Deputados. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, XXVII, 2003, Caxambu (MG).

RUIZ RODRÍGUEZ, L. M. *La coherencia partidista en américa latina*: parlamentarios y partidos. Madri: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; Brasília: Ed. UnB, 1982.

SCHEEFFER, F. Ideologia e comportamento parlamentar na Câmara dos Deputados: faz sentido ainda falar em esquerda e direita? Tese (doutorado em sociologia política) — Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 123 01/04/2022 13:54

SELIOS, L.; VAIRO, D. Elecciones 2009 en Uruguay: permanencia de lealtades políticas y accountability electoral. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 93-114, jun. 2012.

SENRA, R.; MAGALHÃES, T. Como as eleições municipais desidrataram os partidos de esquerda. *BBC News*, 31 out. 2016. Disponível em: www.bbc.com/portuguese/brasil-37710397.

TAROUCO, G.; MADEIRA, R. Esquerda e direita no sistema partidário brasileiro: análise de conteúdo de documentos programáticos. *Revista Debates*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 93-114, maio/ago. 2013.

____; ____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. In: ENCONTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DO NORTE E NORDESTE — PRÉ-ALAS BRASIL, XV, 2012, Teresina.

____; ____. Os partidos brasileiros segundo seus estudiosos: análise de um expert survey. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, e24-e39, jan./mar. 2015.

TELLES, H. Corrupção, legitimidade democrática e protestos: o boom da direita na política nacional. *Revista Interesse Nacional*, a. 8, n. 30, jul./set. 2015. Disponível em: http://interessenacional.com.br/2015/07/05/corrupcao-legitimidade-democratica-e-protestos-o-boom-da-direita-na-politica-nacional/. Acesso em: 6 dez. 2021.

TELLES, Helcimara. Retrato do Brasil nas urnas: a vitória dos políticos profissionais e da direita. *Pensar Verde*. Revista da Fundação Verde Herbert Daniel, a. 9, n. 33, p. 16-23, dez./jan./fev. 2021.

____; MUNDIM, P.; BAPTISTA, E. A. Não quero ser político, quero ser prefeito: navegando nas @ndas da antipolítica e do antipetismo em Belo Horizonte. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020. p. 103-142.

VOLKENS, A. Policy changes of European social democrats, 1945-1998. In: BONOLI, G.; POWELL, M. *Social democratic party*. Londres: Routledge. 2004. p. 21-42.

ZUCCO JR., C. Esquerda, direita e governo: a ideologia dos partidos políticos brasileiros. In: POWER, T. J.; ZUCCO JR., C. *O congresso por ele mesmo*: autopercepções da classe política brasileira. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 37-60.

—; POWER, T. J. Fragmentation without cleavages? Endogenous fractionalization in the Brazilian party system. *Comparative Politics*, v. 53, n. 3, p. 477-500, abr. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 124 01/04/2022 13:54

3

As novas direitas: uma tipologia a partir dos prefeitos eleitos

Adriano Codato
Bruno Bolognesi
Nilton Sainz
Maiane Bittencourt
Rafael Perich

Introdução

O crescimento eleitoral da direita na América Latina não é exatamente uma novidade (Bowen, 2011). Com frequência, o continente experimenta ciclos eleitorais que orientam os governos nacionais ora para programas políticos de esquerda, ora para conservadores e/ou neoliberais (Weyland, Madrid e Hunter, 2010). Já na década de 2010 se observava a reação da direita ao domínio da esquerda (Wills-Otero, 2016; Codato, Berlatto e Bolognesi, 2018) no continente. Contudo, com algumas exceções (Power e Rodrigues-Silveira, 2019), pouco se sabe sobre como eleições locais se conectam com movimentações tectônicas da política continental. Desde 2018, o Brasil passou a ser governado pela extrema-direita. Essa vitória eleitoral foi capaz de produzir consequências também para os níveis locais (Borges, 2015; Ventura, 2021). Ainda que haja um debate sobre a influência dos *coattail effects* eleitorais, é fato que a direita brasileira ganhou novo fôlego em pelo menos duas dimensões: eleitoral e ideológica. Compreender qual foi o per-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 125 01/04/2022 13:54

fil dos políticos de direita vitoriosos nas eleições municipais brasileiras de 2020 permite entender melhor a interiorização desse programa ideológico e seu possível enraizamento partidário para além da figura do presidente Jair Bolsonaro.

A direita política não é um bloco social ou político monolítico. Como todo fenômeno complexo, é possível periodizar suas sucessivas ondas ideológicas, desde a prevalência do neoliberalismo como visão de mundo dominante da direita nos anos 1980 (Alves, 2000) até a sua ligação com o conservadorismo (Middlebrook, 2000; Immerzeel, Lubbers e Coffé, 2016), passando pela ascensão do populismo na Europa (Mudde, 2010) e a difusão de um pensamento libertário.[1] Ainda que boa parte dos estudos sobre política local não encontre diferenciação programática significativa entre partidos,[2] quando olhamos para os perfis sociológicos e ideológicos dos atores políticos encontramos, dentro de uma mesma coloração ideológica, diferenças sutis. Isso se aplica especialmente ao caso brasileiro, visto que muitos partidos não possuem coesão ideológica ou programática.[3] É comum que um mesmo partido abrigue políticos que vão desde a direita até a esquerda (como no caso do MDB), ou que o partido não apresente uma definição clara em termos de políticas.[4] Olhar, portanto, para além da classificação ideológica das legendas partidárias e focalizar quem elas elegem é central para compreender a dinâmica de poder por trás de um sistema em que os partidos são pouco mais do que um rótulo para que os indivíduos concorram a posições eletivas.

Um exemplo do crescimento da direita nos últimos anos no Brasil é a ascensão da direita religiosa e do seu forte enraizamento social (Rodrigues-Silveira e Cervi, 2019). Candidatos evangélicos disputaram as últimas eleições legislativas nacionais por não menos do que 27 agremiações diferentes (Borges e Babireski, 2021). Ainda que alguns partidos, como o Republicanos e o Partido Social Cristão (PSC), concentrem grande volume de candidaturas, o crescimento desse grupo político-confessional ocorre a despeito de lealdades partidárias. Por outro lado, há, fora do Parlamento,

1 Elff (2013); Della Porta et al. (2017); Codato, Berlatto e Bolognesi (2018).

2 Fowler e McClure (1990); Tavits (2008); Bolognesi, Roeder e Babireski (2018).

3 Dantas e Praça (2010); Otero-Felipe e Rodriguez-Zepeda (2010); Carreirão (2015); Melo (2015); Ribeiro e Bolognesi (2017).

4 Desposato (2006); Epstein (2009); Balmas et al. (2012); Bolognesi, Babireski e Maciel (2019).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 126 01/04/2022 13:54

o surgimento e desenvolvimento, na última década, de movimentos libertários e anticorrupção que vocalizam valores de direita como o Livres e o Movimento Brasil Livre (MBL) e Vem pra Rua. Além do novo fôlego de partidos tradicionais como o Democratas (DEM), que viu sua bancada de deputados federais crescer em 2018 passando de 21 para 28, ou o Progressistas (PP), que em 2020 conquistou 183 prefeituras a mais do que em 2016, novos partidos surgiram ou migraram para a direita, engrossando as fileiras desse polo ideológico.

Nas eleições municipais de 2020 houve uma expansão expressiva da direita tradicional reunida nos grandes partidos. DEM, PP, Partido Social Democrático (PSD) foram os que mais cresceram entre os certames de 2016 e 2020. O Republicanos (antigo PRB) praticamente duplicou o número de prefeituras controladas pelo partido, de 107 para 212. Entre todos os partidos que subiram eleitoralmente em 2020, apenas o Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) não está localizado na direita (ele passou de uma prefeitura para três). Todos os outros ganhadores são legendas localizadas entre a centro-direita e a ultradireita.

No entanto, olhar apenas a expansão do número de municípios controlados por esses partidos diz pouco sobre a natureza dessa direita vitoriosa. A fim de entender melhor que a direita cresceu no Brasil em termos eleitorais, este capítulo estuda o perfil político e ideológico dos 43 prefeitos de direita eleitos em 2020 nas cidades com mais de 200 mil eleitores. Aplicamos a esse grupo a tipologia de Codato, Berlatto e Bolognesi (2018) que dividiu a direita brasileira em cinco famílias políticas: a direita tradicional, popular, populista, neoliberal e libertária. Pretendemos encontrar um modo de identificar as distinções entre políticos de direita diferentemente da visão tradicional que usa apenas a classificação ideológica dos partidos pelos quais eles se elegeram. O uso de tipologias, ainda que de forma indutiva, nos ajuda a reduzir a complexidade dos perfis políticos possíveis, reduzindo o espaço de variação dos dados e aumentando o potencial explicativo dos modelos analíticos (Lazarsfeld, 1970; Kluge, 2000). Conhecer de que são feitos os partidos de uma coloração ideológica específica ajuda a dar especificidade e validade às classificações partidárias existentes. Levando em conta a alta volatilidade eleitoral (Peres, Ricci e Rennó, 2011), precisamos avançar nas explicações dos diferentes perfis de políticos de uma mesma constelação ideológica.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 127 01/04/2022 13:54

Este ensaio é basicamente uma discussão metodológica sobre a operacionalização de uma tipologia de famílias da direita política brasileira. Tomamos um modelo inicialmente pensado a partir de tipos empíricos exemplares e orientado para exemplos nacionais, e tentamos classificar os vencedores das eleições municipais de 2020 com base nele. Na seção de "Métodos e resultados" são apresentados: *i*) como classificamos ideologicamente os partidos políticos a partir do levantamento de opiniões de cientistas políticos brasileiros (Bolognesi, Ribeiro e Codato, 2021; *ii*) em seguida, retomamos o modelo tipológico original (Codato, Berlatto e Bolognesi, 2018) e testamos várias formas de aplicar esse modelo para analisar a direita que saiu das eleições locais em 2020; *iii*) por fim, apresentamos uma simplificação desse modelo de cinco para três famílias de direita. Aquela tipologia mais complexa, com cinco tipos empíricos e cinco variáveis agrupadas em três dimensões (social, ideológica e política), mostrou-se desajeitada em função de uma série de fatores discutidos a seguir para diferenciar os prefeitos eleitos da direita nacional. O novo modelo, construído por análise de agrupamento em duas etapas, identificou três *clusters* cujas características são exploradas a seguir. Com base nesse novo modelo analítico, discutimos algumas implicações para pesquisas futuras.

Métodos e resultados

Classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros

Para a indicação do grupo de prefeitos de direita a ser estudado, tomamos como *proxy* o partido político ao qual eles estavam filiados quando foram eleitos em 2020.

Podemos mensurar a posição ideológica dos partidos no espectro esquerda-direita por meio dos seus programas ou manifestos de campanha, a partir do comportamento de seus representantes, das bases eleitorais, da composição social de suas bancadas, da percepção de seus representantes ou da avaliação de especialistas. Neste estudo, adotamos esse último critério. Aplicamos um *survey* para os associados da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) durante 20 dias no mês de julho de 2018. Os entrevistados foram convidados a responder por meio de uma plataforma *web-based* como classificavam os 35 partidos políticos brasileiros no eixo

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 128 01/04/2022 13:54

esquerda-direita numa escala espacial de 0 a 10. O resultado foi uma estimativa da posição média ideológica de cada legenda colocando os partidos mais ou menos próximos dos polos de esquerda ou direita (Bolognesi, Ribeiro e Codato, 2021). Os partidos listados a seguir na tabela 1 foram classificados como de centro-direita, direita e extrema-direita a partir dessa sondagem. Para os fins deste estudo, todos foram reunidos na grande família da direita brasileira.

A tabela 1 lista os partidos incluídos na análise e o número de casos estudados.

Tabela 1
PARTIDOS POLÍTICOS INCLUÍDOS NA ANÁLISE

Partido Político	Frequência	[%]
DEM	5	11,6
MDB	10	23,3
Novo	1	2,3
Patriota	1	2,3
Podemos	6	14,0
PP	3	7,0
Pros	1	2,3
PSD	5	11,6
PSDB	8	18,6
Republicanos	3	7,0
Total	43	100,0

Fonte: Os autores.

Essa classificação não é muito diferente da classificação usual dos partidos brasileiros à direita no espectro. Possivelmente, a única diferença importante é a posição de MDB e PSDB, usualmente situados no centro político.

O universo de análise

A tabela 2 apresenta as características demográficas dessa população de 43 prefeitos dos partidos de direita.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 129 01/04/2022 13:54

Tabela 2
CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DO UNIVERSO DE PREFEITOS DE DIREITA ELEITOS EM 2020

Variáveis	Categorias	Contagem	[%]
Ocupação	Políticos	18	41,9
	Empresários	6	14,0
	Advogados, médicos, engenheiros	10	23,3
	Administradores, economistas, jornalistas	5	11,6
	Outras ocupações	4	9,3
Status educacional	Curso superior	40	93,0
	Até ensino médio	3	7,0
Cor da pele	Branca	32	74,4
	Parda	10	23,3
	Preta	1	2,3
Gênero	Feminino	4	9,3
	Masculino	39	90,7
Idade	29-40	9	20,9
	41-60	21	48,8
	61-74	13	30,2

Fonte: Os autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Esse é um grupo bastante homogêneo. A maior parte deles declarou como ocupação principal serem políticos (42%), possuírem curso superior (93%), serem brancos (74%), homens (91%) e terem idades entre 41 e 60 anos no momento da eleição (49%). Esse é o perfil típico do político profissional nas democracias contemporâneas. A questão aqui então é: há diferenças sociais, ideológicas e políticas nesse grupo? Antes de responder a ela, é preciso discutir, metodologicamente, como fazer isso.

O modelo tipológico para análise da direita nacional

O modelo inicial com cinco tipos empíricos

A construção de modelos tipológicos permite a combinação entre categorias de diferentes variáveis que são teoricamente ou empiricamente relevantes. É

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 130 01/04/2022 13:54

possível construir modelos bastante sintéticos (e heuristicamente poderosos) para descrever e diferenciar casos em análise (Ragin, 2014). Para Collier, LaPorte e Seawright (2012), por meio de tipologias é também possível formar e refinar conceitos, criar categorias de medição e de classificação de fenômenos complexos.

Tipologias multidimensionais são construídas a partir de tabulações cruzadas entre duas ou mais variáveis, visando, por meio da combinação de diferentes categorias entre um conjunto de variáveis, a redução de uma realidade, agrupando os casos de acordo com suas similitudes, produzindo resultados que são ao mesmo tempo mutuamente excludentes e significativamente correlacionados (Bailey, 1994; Collier, LaPorte e Seawright, 2008, 2012).

O modelo inicial deste estudo é originário da tipologia sobre as direitas formulada por Codato, Berlatto e Bolognesi (2018). Os autores induzem, a partir de casos empíricos-modelo, a tipificação de políticos da direita brasileira contemporânea. O modelo considerou três dimensões analíticas:

a) *dimensão social*: corte de classe ou status social do indivíduo;
b) *dimensão ideológica*: definições prescritivas, visões de mundo, valores sociais e morais; visões prescritivas sobre orientações de políticas de governo e sobre modelos econômicos;
c) *dimensão política*: vinculação a determinados tipos de partidos políticos ou indiferença em relação a eles.

Combinando os valores dessas dimensões, é possível produzir múltiplas respostas lógicas a partir do cruzamento das várias categorias. Foram inicialmente propostos cinco tipos lógicos combinando as três dimensões e as cinco variáveis. Para ilustrar os tipos, foram indicados personagens políticos típicos. São atores políticos consolidados e com carreiras estabelecidas em nível nacional. O quadro 1 sintetiza as características do modelo a partir da combinação das múltiplas características dos agentes políticos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 131 01/04/2022 13:54

Quadro 1

MODELO TIPOLÓGICO DAS DIREITAS BRASILEIRAS

DIMENSÃO SOCIAL	DIMENSÃO IDEOLÓGICA		DIMENSÃO POLÍTICA			
Tipos	Origem social	Valores morais	Visão econômica	Tamanho do partido	Idade do partido	Tipo empírico
Tradicional	Alta	Conservador	Neoliberal	Grande	Tradicional	Ronaldo Caiado
Popular	Baixa	Ultraconservador	Estatista	Pequeno	Novo	Pastor Feliciano
Populista	Média	Ultraconservador	Estatista	Indiferente	Indiferente	Jair Bolsonaro
Neoliberal	Alta	Liberal	Neoliberal	Grande	Tradicional	Henrique Meirelles
Libertária	Alta/ média	Ultraconservador	Neoliberal	Pequeno	Novo	Fábio Ostermann

Fonte: Elaboração própria com base em Codato, Berlatto e Bolognesi (2018).

Embora o universo de análise não seja extenso (apenas 43 casos), a expectativa foi encontrar todos esses tipos entre os prefeitos eleitos de 2020. Conforme argumentou Kiley (2017), alguns grupos tipológicos podem ser mais facilmente reconhecíveis que outros e o desafio foi verificar em que medida esses tipos são encontráveis na direita municipal.

Modelo tipológico e variáveis empíricas

Foram coletados vários atributos dos prefeitos eleitos. A tabela 3 especifica as variáveis do modelo com base no desenho inicial (quadro 1) e as categorias de cada variável.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 132 01/04/2022 13:54

Tabela 3
VARIÁVEIS, CATEGORIAS E DADOS PARA OPERACIONALIZAÇÃO DO MODELO TIPOLÓGICO

Variáveis Categóricas	Categorias	Contagem	[%]
Origem social	Alta	24	55,8%
	Média	19	44,2%
	Subtotal	43	100,0%
Relação com valores e costumes*	Conservador	15	62,5%
	Progressista	9	37,5%
	Subtotal	24	100,0%
Visão econômica (relação com o liberalismo)**	Liberal-Radical	10	35,7%
	Social-Liberal	18	64,3%
	Subtotal	28	100,0%
Partido político (por tamanho)	Grande	20	46,5%
	Indiferente	17	39,5%
	Pequeno	6	14,0%
	Subtotal	43	100,0%
Tipo de partido a que pertence	Estabelecido	20	46,5%
	Indiferente	17	39,5%
	Novo	6	14,0%
	Subtotal	43	100,0%

*Indefinidos: 19 casos; **Indefinidos: 15 casos
Fonte: Os autores.

A ideia de aplicar o modelo original no contexto da política local encontrou uma série de dificuldades, especificamente na coleta de dados. A variável 1 (v1), origem social, é a mais problemática em termos classificatórios. Empresários foram classificados como classe alta e profissionais liberais como classes médias, mas isso são apenas 49% dos casos (ver tabela 2). Políticos autodeclarados foram arbitrariamente codificados nas classes altas (42% do total), o que prejudicou muito a precisão (e o emprego) da variável sem a produção de ruídos. Verificou-se também que a v4 e a v5 mediam praticamente os mesmos atributos.

Outra dificuldade importante foi a classificação dos casos na dimensão ideológica (variáveis 2 e 3). Não foi possível obter dados seguros para deter-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 133 01/04/2022 13:54

minar o posicionamento dos prefeitos diante de questões comportamentais para 44% dos atores e diante de questões de economia e desenvolvimento social para 35%. Esse problema deriva, em essência, de campanhas demasiadamente genéricas em relação a pautas que possuem capacidade de expor os candidatos e dividir o eleitorado, como valores morais e visões econômicas.

Ainda assim, testamos o modelo original das cinco variáveis para os prefeitos de 2020. A seguir, explicamos o teste estatístico e a redução das dimensões do modelo tipológico.

Método estatístico

A fim de aplicar esse modelo de cinco tipos de direita, utilizamos o método estatístico de análise de agrupamento em duas etapas no SPSS (*two-step clustering*). Ele permite revelar agrupamentos "naturais" de um conjunto de dados específicos (no caso em questão, 43 prefeitos eleitos por partidos de direita nas cidades com mais de 200 mil eleitores em 2020).

Na primeira etapa do teste, os casos originais são agrupados em *clusters* por meio da construção de uma árvore de características de aglomerados. Na segunda etapa, é utilizado um algoritmo hierárquico de agrupamento desses *clusters* produzidos na primeira etapa. A formação hierárquica de *clusters* produz uma gama de soluções que é depois reduzida ao melhor número de *clusters* com base no Critério Bayesiano de Schwarz (BIC). O BIC é considerado um dos critérios de seleção mais objetivos disponíveis, evitando a arbitrariedade das técnicas tradicionais de agrupamento. Ao considerar quais as variáveis a retirar da análise, são preferíveis as que têm valores preditores mais baixos. Uma vez resolvidas a solução de agrupamento e a formação de tipos, é preciso observar três medidas de validação. Primeiro, a medida de silhueta de coesão e separação para indicar se a distância dos elementos dentro do *cluster* e a distância entre os *clusters* é válida.[5] Em

[5] "No output do SPSS Qualidade dos resultados, a escala baixa, razoável e alta baseiam-se no trabalho de Kaufman e Rousseeuw (1990) para a interpretação dos conglomerados. Um resultado na zona alta significa que os dados evidenciam razoável ou fortemente a estrutura de agrupamento; um resultado na zona razoável significa que os dados evidenciam de forma justa a estrutura de agrupamento, e um resultado na zona baixa reflete que os dados não fornecem provas significativas da estrutura de conglo-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 134 01/04/2022 13:54

segundo lugar, testes de qui-quadrado são realizados para as variáveis categóricas a fim de identificar a importância de variáveis individuais num agrupamento e indicar diferenças significativas entre agrupamentos. Em terceiro lugar, a solução final de agrupamento deve ser semelhante (por exemplo, tamanho, número e características dos *clusters* formados). A razão entre os elementos do maior e do menor *cluster* deve ser de aproximadamente 1.

A simplificação do modelo tipológico

Foram feitas várias simulações de combinações das cinco variáveis do modelo original. Ao final, apenas duas variáveis de interesse foram incluídas no novo modelo: a v2 "valores morais" (da dimensão ideológica) e a v5 "tipo/relação com partidos" (dimensão política). Elas estão descritas com detalhe no quadro 2.

O processo de coleta de dados da variável 2, "valores morais", foi o seguinte. Dois pesquisadores classificaram independentemente caso a caso as evidências de posicionamento relativas às pautas comportamentais durante a campanha do político em suas redes sociais, especificamente no Facebook e Instagram, e também a partir de notícias e reportagens em sites locais. Foram estabelecidos critérios fixos de classificação e de diferenciação entre conservadores e progressistas levando em consideração seus posicionamentos durante a corrida eleitoral. "Conservadores" foram todos aqueles prefeitos que em postagens, publicações ou notícias exibiram, ressaltaram ou mesmo conduziram suas campanhas orientados por valores familiares, religiosos e sexistas. "Progressistas" foram aqueles que em postagens, publicações ou notícias durante a campanha em 2020 se orientaram por valores como igualdade racial, direitos LGBTQIA+ e igualdade social.

merados. A medida da silhueta é obtida, em todos os casos, pelo cálculo (*BA*) / max (*A, B*), onde *A* é a distância do caso ao centro do cluster e *B* é a distância do caso ao centro do cluster mais próximo ao qual ele não pertence. Um coeficiente de silhueta de 1 significaria que todos os casos estão em seus centros de cluster. Um valor de -1 significaria que todos os casos estão nos centros de outros clusters aos quais não pertencem. Um valor de 0 significa que, em média, os casos são equidistantes entre o centro de seu próprio aglomerado e o centro de outro aglomerado próximo" (Rubio-Hurtado e Vilà-Baños, 2017:124).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 135 01/04/2022 13:54

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 136

Quadro 2

DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NO ESTUDO TIPOLÓGICO

Variável e categorias	**Definição**	**Indicador**	**Unidade de observação**
V2. Valores morais	V2. Valores morais	V2. Valores morais	V2. Valores morais
Conservador	Defende a manutenção das convenções sociais tradicionais	Declarações na campanha	Notícias, postagens ou *cards* de campanha em rede social
Progressista	Posiciona-se pela promoção da liberdade e igualdade de condições sociais	Declarações na campanha	Notícias, postagens ou *cards* de campanha em rede social
V5. Tipo/Relação partido	V5. Tipo/Relação partido	V5. Tipo/Relação partido	V5. Tipo/Relação partido
Estabelecido	___	Idade do partido	Partido político
Novo	___	Idade do partido	Partido político
Indiferente a partidos	Político personalista que não tem ligação com partidos políticos e que apresenta uma taxa alta de mudanças ao longo do tempo	Cálculo com base nas migrações partidárias	Indivíduo

Fonte: Os autores.

01/04/2022 13:54

Para verificarmos o tipo de relação do prefeito com os partidos políticos, procedemos em duas etapas.

Primeiramente, contabilizamos em quantos partidos o prefeito em questão esteve filiado de 2012 até 2020 (três eleições municipais). Aqueles que tiveram média menor do que 1 foram classificados como "fiéis" (a partidos), tendo disputado mais eleições do que se inscrito em partidos diferentes. Para os prefeitos que passaram por três partidos desde 2012, o índice foi 1 (três partidos/três eleições locais). Classificamos esse tipo como "infiel". Eles mudaram de sigla uma vez por eleição. O terceiro tipo detectado foi o "oportunista", que mudou de partido mais de uma vez por eleição contabilizada, aproveitando a criação de novos partidos e diferentes oportunidades das janelas partidárias. Esse tipo possui um *score* acima de 1 em nossos cálculos. Em seguida, somamos os casos de infiel (13 prefeitos) e oportunista (quatro prefeitos) e foram categorizados como "indiferentes a partidos" (17 indivíduos). Os fiéis são 26. Para esses 26 casos foi observado o partido pelo qual disputaram a eleição e indicado, com base na idade de existência do partido, se ele era novo ou já estabelecido no sistema político.

O quadro 3 resume todas as tentativas de combinação e de simplificação do modelo analítico novo das direitas nacionais. O modelo mais promissor depois de quatro simulações feitas no SPSS foi o modelo 3.

O modelo analítico 1 inseriu todas as variáveis (v1, v2, v3, v4 e v5) e predeterminou o agrupamento em cinco tipos a fim de testar a classificação que serviu como ponto de partida (direita tradicional, popular, populista, neoliberal e libertária). Cinco problemas foram então constatados: a combinatória de todas as variáveis, considerando a falta de informações completas em v2 e v3, permitiu testar apenas 16 indivíduos. O poder explicativo do modelo foi pouco acima do razoável (silhueta média 0,6) e a razão entre o maior e o menor *cluster* ficou acima de 1 (quadro 3). Além disso, o maior tipo agrupou apenas quatro casos e o menor, dois. Por fim, a influência da v1 (origem social) no modelo foi de apenas 37%. O resultado foram cinco tipos com o agrupamento de características diferentes do modelo tipológico inicial.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 137 01/04/2022 13:54

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 138

Quadro 3

MODELOS DE AGRUPAMENTO POR *CLUSTERS* TESTADOS

Modelo	Método de agrupamento	Número de casos testados	Número de casos excluídos	Número de *clusters*	Variáveis inseridas	Critério de agrupamento*	Silhueta média	Razão entre o maior e o menor *cluster*
Modelo 1	Fixo	16	27	5	V1, v2, v3, v4, v5	Bic	0,6	2
Modelo 2	Automático	16	27	3	V1, v2, v3, v4, v5	Bic	0,5	2,33
Modelo 3	Automático	24	19	3	V2 e v5	Bic	0,89	1,14
Modelo 4	Automático	24	19	4	V2 e v5	Aic	1	4

* Critério Bayesiano de Schwarz (BIC); Critérios de Informações de Akaike (AIC)
Fonte: Os autores.

01/04/2022 13:54

O modelo 2 utilizou o método de agrupamento automático com a inserção também das cinco variáveis explicativas. Esse teste produziu três *clusters* "naturais", mas apresentou os mesmos problemas do modelo 1: excluiu 27 dos 43 casos, baixo poder explicativo (50%), alta razão entre os *clusters* (2,33). A importância de v1 na predição foi de apenas 6%.

O modelo 3 eliminou a v1 porque em todos os testes anteriores era a mais fraca, retirou a v3 (visão econômica) porque os dados eram inconsistentes, havia 15 casos dos 43 em classificação, e abandonou a v4 (tamanho/relação com partido) porque ela mensurava a mesma coisa que a v5 (indiferença em relação a partidos com alta taxa de migração). O modelo analítico foi bastante simplificado e testadas apenas a v2 (valores morais) e a v5 (tipo de partido/relação com os partidos). Utilizou-se como critério de agrupamento o Critério Bayesiano de Schwarz (BIC). No modelo 4 foi testada também somente a combinação entre v2 e v5 e utilizou-se um critério de agrupamento menos exigente, baseado nos Critérios de Informações de Akaike. Esse modelo 4, apesar do valor da silhueta alto, formou 4 *clusters*, sendo um deles bastante inconsistente (apenas dois casos), e apresentou a maior razão entre os *clusters* (4), muito acima do valor recomendado de 1.

A seguir, detalhamos os parâmetros do modelo 3 e os três tipos de direita que foram produzidas a partir do teste de 24 casos para os quais havia informação completa.

Os parâmetros do novo modelo de análise das direitas

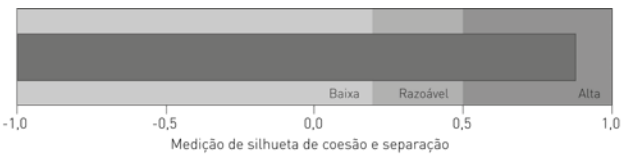
A tabela 4 indica o perfil do teste com o modelo explicativo de apenas duas variáveis e seu poder explicativo global. O poder explicativo desse modelo que associa uma variável da dimensão ideológica e uma variável da dimensão política é de 89%, como mostra a medição da silhueta de coesão intra-*cluster* e separação inter-*clusters*. "Coesão" refere-se a quão similares ou a quão perto estão os casos em cada *cluster*. "Separação" indica quão distantes ou quão dissimilares os *clusters* são uns dos outros.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 139 01/04/2022 13:54

Tabela 4

RESUMO DO MODELO DE ANÁLISE E QUALIDADE DOS RESULTADOS

Algoritmo	*Two-step*
Entradas	2
Clusters	3



Fonte: Os autores.

A tabela 5 fornece os cálculos do agrupamento dos *clusters* com base no Critério Bayesiano de Schwarz e indica a melhor solução em apenas três agrupamentos.

Tabela 5

AGRUPAMENTO AUTOMÁTICO DOS *CLUSTERS* COM BASE NO CRITÉRIO BAYESIANO DE SCHWARZ (BIC)

Número de *clusters*	Critério Bayesiano de Schwarz (BIC)	Mudança de BICa	Razão das mudanças de BICb	Razão das medidas de distânciac
1	80,627			
2	47,916	-32,711	1,000	2,032
3	36,595	-11,321	,346	2,475
4	37,626	1,031	-,032	.d

a. As mudanças são do número anterior de *clusters* na tabela.
b. As razões de mudanças são relativas à mudança da solução de dois *clusters*.
c. As razões das medidas de distância são baseadas no número atual de *clusters versus* o número anterior de *clusters*.
d. Como a distância no número atual de *clusters* é zero, o agrupamento automático não irá continuar.
Fonte: Os autores.

Nesse modelo simplificado foram formados três agrupamentos de 23 indivíduos (um caso apresentou valor discrepante e foi excluído da análise). A tabela 6 sintetiza os resultados da combinação entre valores morais dos prefeitos eleitos em 2020 (se mais conservadores ou mais progressistas) e a relação de pertencimento com o tipo de partido (partidos tradicionais, novos ou indiferente em relação a partidos). Há três "famílias" ou três tipos distintos de direita política: a *direita tradicional* (com sete casos), a *populista* (oito

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 140 01/04/2022 13:54

casos) e a *neoliberal* (oito casos). Dois grupos da tipologia inicial não foram encontrados: a direita popular e a direita libertária.

O tipo 1 (direita tradicional) é uma combinação entre valores e moral conservadora e pertencimento a um partido estabelecido (basicamente MDB (centro-direita) e PP (direita)). O tipo 2 (direita populista) é uma combinação entre valores e moral conservadora e políticos que são indiferentes a partidos (migraram três vezes ou mais desde 2012). O tipo 3 (direita neoliberal) é uma combinação entre valores mais progressistas e pertencimento a um partido estabelecido (em geral, PSDB). Na tabela 6 também está indicado o valor dos preditores das categorias das variáveis separadamente.

Tabela 6

SÍNTESE DOS RESULTADOS DO MODELO ANALÍTICO E IMPORTÂNCIA DOS PREDITORES POR VARIÁVEL

Cluster	**1**	**2**	**3**
Rótulo	Tradicional	Populista	Neoliberal
Descrição	Conservador nos costumes/moral, pertence a um partido estabelecido	Conservador nos costumes/moral, é indiferente a partidos	Progressista nos costumes/moral, pertence a um partido estabelecido
Casos	7*	8	8
Tamanho	30,40%	34,80%	34,80%
Entradas	V2. Valores e costumes	V2. Valores e costumes	V2. Valores e costumes
Conservador	46,67% (7)	53,33% (8)	0,00%
Progressista	0,00%	0,00%	88,9% (8)
	V5. Tipo de partido	V5. Tipo de partido	V5. Tipo de partido
Estabelecido	38,46% (5)	0,00%	61,54% (8)
Indiferente	0,00%	88,88% (8)	0,00%
Novo	100% (2)	0,00%	0,00%

* Excluído 1 caso de valor discrepante.
Valor do teste de associação qui-quadrado entre a v2 e a v5: considerando-se um alfa de significância de 5%, X^2 (2) = 7,079; p ← 0,029
Fonte: Os autores.

O quadro 4 organiza os 24 casos testados e discrimina as cidades onde a direita venceu em 2020 conforme essa nova tipologia resultante da simplificação do modelo anterior. Análises mais detalhadas caso a caso deverão

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 141 01/04/2022 13:54

indicar se essa aglomeração é apenas resultado da estatística do teste ou se têm aderência às realidades políticas municipais.

Quadro 4

DISCRIMINAÇÃO DAS CIDADES POR TIPOS DE DIREITA

Direita neoliberal	Direita populista	Direita tradicional	Valor discrepante
Feira de Santana	Blumenau	Anápolis	Limeira
Paulista	Campos dos Goytacazes	Bauru	
Pelotas	Cariacica	Caxias do Sul	
Porto Alegre	Franca	Cuiabá	
Praia Grande	Guarulhos	João Pessoa	
Rio de Janeiro	Ponta Grossa	Mogi das Cruzes	
Santarém	Rio Branco	Taubaté	
São Paulo	Sorocaba		

Fonte: Os autores.

Conclusões

O estudo pretendeu ressaltar as dificuldades práticas e metodológicas para classificar e diferenciar atores políticos no Brasil de uma mesma família ideológica. Há já um importante debate sobre a catalogação mais apropriada para as divisões ideológicas dos partidos, mas muito menos estudos e evidências com foco nos perfis e atributos dos atores políticos com base em valores e visões de mundo.

Modelos tipológicos são pouco empregados na ciência política brasileira, mas neste estudo exploratório eles se mostram uma ferramenta com algum potencial para mensurar as múltiplas dimensões do problema empírico e sintetizar grupos de dados complexos, como é o caso da classificação de políticos das direitas municipais brasileiras.

Na aplicação do modelo original, a variável 1, "origem social", apresentou um grande problema na discriminação dos tipos. Tomamos como *proxy* para "classe social" a ocupação comunicada no registro da candidatura no Tribunal Superior Eleitoral. Mas, dos 43 prefeitos, 18 se declararam *políticos profis-*

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 142 01/04/2022 13:54

sionais (vereador, vice-prefeito, deputado, prefeito e senador), o que tornou essa categorização problemática. Incluímos esse grupo em classe alta, juntamente com empresários, e todos os demais de profissões liberais em classe média. Mas essa não foi uma solução satisfatória. A v1 teve a menor capacidade de discriminação em todos os cinco modelos testados na clusterização.

Além disso, em nível municipal os problemas de categorização do discurso ideológico são potencializados. Não apenas as campanhas eleitorais são focadas basicamente em pautas apenas locais (mesmo em cidades maiores, tal como as aqui consideradas), como são raras as tomadas de posição explícita dos candidatos em questões morais sensíveis e declarações de alinhamento com doutrinas econômicas (as várias subdivisões do liberalismo). Assim, só foi possível diagnosticar a variável 2 que mensurava valores comportamentais em 56% dos casos dos 43 prefeitos estudados. Evidências mais robustas ou mesmo indiretas sobre orientações econômicas (variável 3) foram encontradas para apenas 28 casos (65%). Quando combinadas as duas variáveis, só é possível estimar a posição dos atores na dimensão ideológica em 16 casos, o que inviabiliza a análise.

A aplicação da tipologia original, que dividiu a direita em cinco grupos tomando como referentes empíricos políticos de projeção nacional, às realidades políticas municipais exigiu assim uma simplificação brusca do modelo. A inserção apenas da v2 e da v5 revelou um poder explicativo, em termos estatísticos, bastante alto (89% dos casos) e por isso promissor. O modelo gerou três agrupamentos da direita, dividida em tradicional, populista e neoliberal. Esse achado deve, contudo, funcionar mais como ponto de partida para mais pesquisas empíricas do perfil dessa família política do que como uma classificação realmente eficiente e definitiva desses casos empíricos.

Para compreender melhor e mapear ideologicamente atores e instituições partidárias, seria importante verificar a validade dessa tipologia para um número muito maior de eleições, ampliando bastante o universo analisado para trás (*i.e.*, para eleições passadas) e para a frente, nas próximas disputas. Outra possibilidade é aplicar esse modelo às direitas políticas em nível estadual, examinando se, à medida que subimos na escala de posições executivas, isso produz posicionamentos ideológicos mais claros, reduzindo obstáculos para se analisar ideologias econômicas e valores. Por fim, seria útil verificar também como um governo nacional da direita populista poderá fazer crescer esse agrupamento em outros níveis de governo e se a vitória de um ultradireitista que governará o país até 2022 poderá vir a afetar a expansão desse grupo no Congresso Nacional.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 143 01/04/2022 13:54

Referências

ALVES, M. T. G. Conteúdos ideológicos da nova direita no município de São Paulo: análise de surveys. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 187-225, 2000.

BAILEY, K. D. *Typologies e taxonomies*: an introduction to classification techniques. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

BALMAS, M. et al. Two routes to personalized politics: centralized e decentralized personalization, *Party Politics*, v. 20, n. 1, p. 37-51, 2012.

BOLOGNESI, B. et al. Como os partidos distribuem o dinheiro. Estrutura organizacional e recursos eleitorais em 2014 no Brasil, *Colombia Internacional*, v. 104, p. 33-62, 2020.

____; BABIRESKI, F. R.; MACIEL, A. P. Conhecendo o vazio: congruência ideológica e partidos políticos no Brasil, *Política & Sociedade*, v. 18, n. 42, p. 86-116, 2019.

____; RIBEIRO, E.; CODATO, A. Uma nova classificação ideológica dos partidos políticos brasileiros. *Scielo preprints*. 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S ciELOPreprints.2552. Acesso em: 9 nov. 2021.

____; ROEDER, K.; BABIRESKI, F. (Org.). *Quem decide concorrer*: a eleição e os vereadores em Curitiba. Curitiba: TRE-PR; Massimo Editorial, 2018.

BORGES, A. Nacionalização partidária e estratégias eleitorais no presidencialismo de coalizão. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 58, n. 3, p. 651-688, 2015.

BORGES, T. D. P.; BABIRESKI, F. R. Os "Representantes de Deus" e o sistema partidário: uma análise da distribuição das candidaturas evangélicas (1998-2014). *Agenda Política*, v. 9, n. 2, p. 73-100, 2021.

BOWEN, J. D. The right in "new left" Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, v. 3, n. 1, p. 99-124, 2011.

CARREIRÃO, Y. S. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

CODATO, A.; BERLATTO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica, *Análise Social*, v. LIII, n. 229, p. 870-897, 2018.

____; BOLOGNESI, B.; ROEDER, K. M. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. In: CRUZ, S. V.; KAYSEL, A.; CODAS, G. (Ed.). *Direita, volver!* : o retorno da direita e o ciclo político brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 115-143.

COLLIER, D.; LAPORTE, J.; SEAWRIGHT, J. Typologies: forming concepts and creating categorical variables. In: BOX-STEFFENSMEIER, J. M.; BRADY, H.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 144 01/04/2022 13:54

E.; COLLIER, D. (Org.). *The Oxford handbook of political methodology*. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 152-173.

_____; _____; _____. Putting typologies to work: concept formation, measurement, and analytic rigor. *Political Research Quarterly*, v. 65, n. 1, p. 217-232, 2012.

DANTAS, H.; PRAÇA, S. Pequenos partidos no Brasil: uma análise do posicionamento ideológico com base nas coligações municipais de 2000 a 2008. In: KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*: perfis e tendências. Rio de Janeiro; São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung; Editora Unesp, 2010. p. 99-133.

DELLA PORTA, D. et al. *Movement parties against austerity*. Cambrige: Polity Press, 2017.

DESPOSATO, S. W. Parties for rent? Ambition, ideology, and party switching in Brazil's Chamber of Deputies. *American Journal of Political Science*, v. 50, n. 1, p. 62-80, 2006.

ELFF, M. On the distinctiveness of party families. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE MIDWEST POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 71, 2013. Chicago: Midwest Political Science Association, 2013. p. 1-34. Disponível em: www.martin-elff.net/pdf/Elff-PartyFamilies-MPSA2013.pdf. Acesso em: 9 nov. 2021.

EPSTEIN, D. J. Clientelism versus ideology: problems of party development in Brazil. *Party Politics*, v. 15, n. 3, p. 335-355, 2009.

FOWLER, L. L.; MCCLURE, R. D. *Political ambition*: who decides to run for Congress. Yale: Yale University Press, 1990.

IMMERZEEL, T.; LUBBERS, M.; COFFÉ, H. Competing with the radical right: distances between the European radical right and other parties on typical radical right issues. *Party Politics*, v. 22, n. 6, p. 823-834, 2016.

KAUFMAN, L.; ROUSSEEUW, P. J. F*inding groups in data*. An introduction to cluster analysis. Hoboken: John Wiley & Sons, 1990.

KILEY, J. Understanding Pew Research Center's political typology. *Pew Research Center — Newsletters*, 2017. Disponível em: http://pewrsr.ch/2yO3uPc. Acesso em: 7 jul. 2021.

KLUGE, S. Empirically grounded construction of types and typologies in qualitative social research. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, v. 1, n. 1, p. 1-8, 2000.

LAZARSFELD, P. F. Some remarks on the typological procedure in social research. In: ZEITSCHRIFT für Sozialforschung. Herausgegeben im Auftrag des Instituts für Sozialforschung von Max Horkheimer. München: Kösel-Verlag GmbH & Co, 1970. p. 119-139.

MELO, C. R. Avaliando vínculos entre partidos e deputados nas Assembleias Legislativas brasileiras. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 365-392, 2015.

MIDDLEBROOK, K. J. Conservative Parties, elites representation and democracy in Latin America. In: MIDDLEBROOK, K. J. (Org.). *Conservative par-*

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 145 01/04/2022 13:54

ties, the right, and democracy in Latin America. Baltimore: Johns Hopkin University Press, 2000. p. 1-52.

MUDDE, C. The populist radical right: a pathological normalcy. *West European Politics*, v. 33, n. 6, p. 1167-1186, 2010.

OTERO-FELIPE, P.; RODRIGUEZ-ZEPEDA, J. A. Measuring representation in Latin America: a study of the ideological congruence between parties and voters. In: 106th Annual Meeting of the American Political Science Association, 106., 2010, Washington, DC. p. 1-40.

PERES, P.; RICCI, P.; RENNÓ, L. R. A variação da volatilidade eleitoral no Brasil: um teste das explicações políticas, econômicas e sociais. *Latin American Research Review*, v. 46, n. 3, p. 46-68, 2011.

POWER, T. J.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping ideological Preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study. *Brazilian Political Science Review*, v. 13, n. 1, p. 1994-2018, 2019.

RAGIN, C. C. *The comparative method*: moving beyond qualitative and quantitative strategies, with a new introduction. Berkeley: University of California Press, 2014.

RIBEIRO, E.; BOLOGNESI, B. Ideologia e representação: valores e atitudes dos legisladores municipais. In: GIMENES, É. R.; BORBA, J. *Poder legislativo e cultura política*. Valores, atitudes, trajetória e comportamento políticos dos vereadores e vereadoras do estado de Santa Catarina. Curitiba: CPOP, 2017.

RODRIGUES-SILVEIRA, R.; CERVI, E. U. Evangélicos e voto legislativo: diversidade confessional e voto em deputados da bancada evangélica no Brasil. *Latin American Research Review*, v. 54, n. 3, p. 560-573, 2019.

RUBIO-HURTADO, M. J.; VILÀ-BAÑOS, R. El análisis de conglomerados bietápico o en dos fases con SPSS. *Reire. Revista d'Innovació i Recerca en Educació*, v. 10. n. 1, p. 118-126, 2017.

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

VENTURA, T. Do mayors matter? Reverse coattails on congressional elections in Brazil. *Electoral Studies*, v. 69, p. 1-11, 2021. doi: 10.1016/j.electstud.2020.102242.

WEYLAND, K.; MADRID, R.; HUNTER, W. *Leftist governments in Latin America*: successes and shortcomings. Cambridge: Cambridge University Press. 2010.

WILLS-OTERO, L. The electoral performance of Latin American traditional parties, 1978-2006: Does the internal structure matter? *Party Politics*, v. 22, n. 6, p. 758-772, 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 146 01/04/2022 13:54

4

As elites políticas nas capitais: perfil dos candidatos, prefeitos e vereadores eleitos

Nerea Ramírez García
Vinícius Silva Alves
Sandra Avi dos Santos

Introdução

O tema deste capítulo se insere na discussão de longo tempo na ciência política: governantes, ou seja, a elite política. Nele pretendemos analisar o perfil sociodemográfico e a dimensão partidário-ideológica daqueles que atingiram o sucesso nas eleições municipais de 2020. Optamos por analisar os resultados da competição no Executivo e Legislativo das capitais brasileiras, haja vista que essas são as cidades que concentram parte expressiva do eleitorado nacional e ocupam espaços estratégicos na organização das disputas partidárias estaduais. Sob a luz da teoria das elites, ambicionamos analisar se os resultados nas urnas são condicentes com aqueles apontados pela literatura em outras esferas, por exemplo, no âmbito Federal, que evidenciam uma elite majoritariamente composta por homens brancos, de alta escolaridade, meia-idade, profissionais liberais e com histórico político de mais de uma década.

Ademais, comparamos o perfil de vereadores(as) e prefeitos(as) eleitos(as) nas capitais no pleito de 2020. Para tanto, coletamos dados junto ao TSE so-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 147 01/04/2022 13:54

bre o perfil dos postulantes a esses cargos, examinando-os por meio de técnicas e estatísticas descritivas.

Para além desta breve introdução e nossos apontamentos futuros nas conclusões, o capítulo está estruturado em três partes. A seguir, apresentaremos o fundamento teórico que norteia a presente pesquisa. Na segunda seção, visamos contribuir com o debate acrescentando uma análise do perfil de candidatos(as) a vereadores(as), suplentes e eleitos(as). Neste caso, propomos identificar não apenas as principais características sociodemográficas e o perfil partidário-ideológico dos(as) eleitos(as), mas também investigar se o processo eleitoral aprofundou a sub-representação de grupos socialmente desfavorecidos. Na terceira parte, comparamos o perfil dos(as) eleitos(as) para o Legislativo e para o Executivo nas capitais brasileiras em 2020. Avançando na discussão, analisaremos, ainda, se o fato de ser candidato(a) à reeleição ao cargo para prefeito(a) é um preditor importante para obter sucesso no processo eleitoral.

O estudo das elites políticas nos municípios brasileiros

A nova onda de estudos, com viés neoinstitucionalista, entende a elite política como o conjunto de governantes que participam de forma direta ou indireta no processo de tomada de decisões e na elaboração de políticas (Albalá, 2016). Consequentemente, o conceito de elite se apresenta como indissociável do conceito de representação política. Os pesquisadores têm concentrado seus esforços em conhecer o perfil sociodemográfico da elite e suas consequências para a representatividade e qualidade da democracia, uma vez que a representação eleitoral se constitui como um dos elementos essenciais para o funcionamento das democracias contemporâneas. A escolha de mandatários por intermédio do voto em eleições livres e periódicas, muito embora não esgote o rol de possibilidades e dimensões para o exercício da representação política de atores e organizações da sociedade (Almeida, 2015, 2018), oferece contornos mínimos para a existência de sistemas políticos democráticos na atualidade.

A discriminação sistemática e a consequente exclusão de grupos minoritários dos espaços de poder institucionalizados colocariam em xeque o exercício das funções representativas sob um marco considerado legítimo, notadamente em sociedades plurais, marcadas pela heterogeneidade de grupos que as constituem (Campos e Machado, 2020). Neste sentido, Norris (2007) destaca que a sub-representação de determinados grupos acrescenta

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 148 01/04/2022 13:54

um risco à estabilidade das democracias representativas. Examinar o perfil e trajetória dos(as) representantes eleitos(as), portanto, constitui-se como uma importante dimensão de análise dos sistemas democráticos contemporâneos.

Como veremos a seguir, no Brasil, a maioria dos estudos sobre elites tem focado seus esforços no perfil da elite parlamentar federal — deputados federais e senadores —, mais especificamente no seu recrutamento, características sociais e na sua assimetria com os eleitores. Porém, os estudos sobre o perfil das elites municipais são bastante escassos. Destacamos o trabalho de Felisbino, Bernabel e Kerbauy (2012), no qual os autores comparam candidatos(as) e eleitos(as) para o Executivo nas capitais brasileiras, evidenciando uma predominância, entre os eleitos, de homens, entre 40 e 59 anos, com alta escolaridade, profissionais liberais e com histórico político anterior. Temos também o estudo de Codato, Cervi e Perissinotto (2013), que ao analisarem o perfil e principais condicionantes dos(as) prefeitos(as) eleitos(as) em 2012, consideraram, entre outros achados, que o fato de ser candidato(a) à reeleição é um preditor importante para obter sucesso no pleito.

A maioria dos trabalhos sobre o perfil da elite parlamentar federal ressalta a persistência de grupos socialmente favorecidos no acesso a assentos na Câmara dos Deputados, em termos de gênero, raça, capital político familiar, escolaridade e atuação profissional.[1] Vale destacar que, nos últimos anos, embora ainda de forma tímida, o número de estudos sobre o perfil dos deputados estaduais aumentou.[2]

A respeito do perfil das elites municipais no Brasil, a literatura tem avançado em algumas direções, especialmente da perspectiva da sociologia política. Kerbauy (2005) analisa o perfil dos vereadores de todos os municípios de 1994 a 2004, chamando atenção para as semelhanças em relação ao perfil da elite parlamentar federal, com exceção da maior diversidade de ocupações e do nível de escolaridade.[3] Por sua vez, Almeida e Lopez (2011) concluem que, nos municípios de Minas Gerais, os vereadores possuem um nível de escolaridade inferior ao das demais elites e uma maior presença de ocupações

[1] Braga e Amaral (2013); Campos e Machado (2017); Lemos e Raninchesk (2008); Marenco e Serna (2007); Messenberg (2007); Neiva e Izumi (2012); Perissinotto e Miríade (2009); Perissinoto e Bolognesi (2010); Rodrigues (2002, 2009); Simoni Junior, Dardaque e Mingardi (2016).

[2] Anastasia, Correa e Nunes (2012); Telles et al. (no prelo); Resende, Nicolás e Rosevies (2010).

[3] Ainda que os níveis de escolaridade dos vereadores nas regiões do Sul e Sudeste sejam superiores aos do resto.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 149 01/04/2022 13:54

não especializadas, sendo as câmaras municipais mineiras mais heterogêneas e próximas do perfil da população.

Estudos mais recentes apontam que, cada vez mais, os vereadores se aproximam do perfil das elites nacionais nas categorias escolaridade e ocupação. Silva (2014) analisa o perfil dos candidatos a vereadores brasileiros, concluindo que são na sua maioria homens e com escolaridade superior à média nacional. De acordo com Silva (2014), candidatos a vereadores possuem escolaridade mais alta e são provenientes de ocupações mais prestigiosas do que a média da população. De forma que, desde começo dos anos 2000, teria aumentado a distância entre representantes e representados no nível educacional e ocupacional. Rodrigues (2009) alcançou resultados similares ao comparar a Assembleia Legislativa do Mato Grosso e a Câmara de Vereadores de Cuiabá (MT), concluindo também que o nível educacional dos parlamentares seria superior à média da população. Em outro estudo, Amaral (2011) apontou que os vereadores de Maringá (PR) são majoritariamente homens de idade média, com alta escolaridade e ocupações como advogados, médicos e servidores públicos. Assim como os resultados apontados no município de São Carlos, Martins e Kerbauy (2017) concluíram que a elite local era composta por homens brancos, católicos, com escolaridade superior à média e com ocupação no comércio, funcionalismo público e atividades liberais.

As conclusões destes trabalhos também frisam a persistente desigualdade de gênero nas elites municipais, condicente com o predomínio masculino no nível nacional (Araújo, 2009). No estudo de Kerbauy (2005), destaca-se a baixa presença de vereadoras, ainda que se enxerguem diferenças importantes por região, como uma proporção maior do que a média de mulheres no Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Mais recentemente, a literatura tem empreendido esforços para compreender a relação entre raça e acesso a espaços de representação nas diferentes esferas governamentais, buscando chamar atenção para uma importante lacuna teórica que, muito embora seja central para a compreensão das desigualdades no âmbito das democracias representativas, esteve parcialmente negligenciada nos debates sobre representação eleitoral (Campos e Machado, 2020). De forma inovadora, Campos e Machado (2015, 2017) argumentam que a baixa presença de pretos e pardos como mandatários estaria condicionada às disparidades no acesso a recursos de campanha e estruturas partidárias competitivas, não sendo resultante de uma carência de candidatos pretos e pardos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 150 01/04/2022 13:54

Assim, a literatura aponta uma tendência de a elite política brasileira, independentemente da esfera da Federação, ser majoritariamente composta por homens, brancos, com escolaridade superior à média e profissionais liberais.

Investigando a sub-representação no Legislativo das capitais dos estados brasileiros

Nesta seção, apresentaremos os dados sobre o perfil sociodemográfico de candidatos(as), suplentes e vereadores(as) eleitos(as) nas capitais dos estados brasileiros no pleito de 2020. Além disso, examinaremos a composição partidário-ideológica desses grupos, buscando trazer elementos que nos permitam refletir sobre o perfil dos candidatos que competem e daqueles que obtêm êxito nos pleitos para a escolha de representantes no Legislativo municipal.

O perfil sociodemográfico

Nesta etapa, buscaremos contribuir para a identificação de um perfil sociodemográfico predominante entre a elite que acessa mandatos no Legislativo municipal, destacando, em especial, como a presença de grupos minoritários se estreita em diferentes estágios de um processo eleitoral. Para tanto, apresentaremos na sequência uma comparação entre a proporção de indivíduos pertencentes a estratos hegemônicos e menos favorecidos no conjunto de candidatos(as), suplentes e eleitos(as) nas disputas para o Legislativo municipal nas capitais dos estados brasileiros em 2020.

A Tabela 1 viabiliza a comparação acerca da presença de homens e mulheres entre os postulantes a um mandato no Legislativo municipal, os que conseguem se posicionar em uma lista de suplências e as candidaturas exitosas. Deste modo, é possível observar, desde o início, um cenário desfavorável à presença de mulheres nos espaços de poder institucionalizados na arena municipal, uma vez que a proporção de candidatas se situa bastante próxima de 1/3 do total de candidatos em todos os municípios examinados.[4]

[4] Com o fim das coligações nas eleições proporcionais em 2020, determinada pela Emenda Constitucional nº 97/2017, os partidos políticos, individualmente considerados, passaram a ser responsáveis pelo cumprimento de um percentual mínimo de 30% e máximo de 70% para as candidaturas de cada sexo, conforme estabelecido pela Lei nº 9.504/1997.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 151 01/04/2022 13:54

Tabela 1

PROPORÇÃO (%) DE CANDIDATOS(AS) A VEREADOR(A), SUPLENTES E ELEITOS(AS) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020, POR SEXO

		Candidatos		Suplentes		Eleitos	
UF	Capital	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino	Masculino	Feminino
AC	Rio Branco	67,96	32,03	64,89	35,10	88,23	11,76
AL	Maceió	67,39	32,60	64,98	35,01	84,00	16,00
AM	Manaus	68,24	31,75	68,13	31,86	90,24	9,75
AP	Macapá	63,82	36,17	65,09	34,90	82,60	17,39
BA	Salvador	68,42	31,57	67,98	32,01	79,06	20,93
CE	Fortaleza	67,86	32,13	67,87	32,12	79,06	20,93
ES	Vitória	66,74	33,25	67,07	32,92	86,66	13,33
GO	Goiânia	68,64	31,35	68,82	31,17	85,71	14,28
MA	São Luís	67,55	32,44	66,83	33,16	83,87	16,12
MG	Belo Horizonte	67,79	32,20	68,54	31,45	73,17	26,82
MS	Campo Grande	65,38	34,61	64,16	35,83	96,55	3,44
MT	Cuiabá	64,89	35,10	63,92	36,07	92,00	8,00
PA	Belém	68,51	31,48	68,42	31,57	82,85	17,14
PB	João Pessoa	67,81	32,18	66,81	33,18	96,29	3,70
PE	Recife	68,19	31,80	68,75	31,25	82,05	17,94
PI	Teresina	64,73	35,26	65,19	34,80	82,75	17,24
PR	Curitiba	66,72	33,27	66,42	33,57	78,94	21,05
RJ	Rio de Janeiro	68,02	31,97	67,25	32,74	82,35	17,64
RN	Natal	67,39	32,60	67,33	32,66	75,86	24,13
RO	Porto Velho	66,19	33,80	65,22	34,77	90,47	9,52
RR	Boa Vista	64,12	35,87	64,15	35,84	82,60	17,39
RS	Porto Alegre	67,32	32,67	68,40	31,59	69,44	30,55
SC	Florianópolis	65,15	34,84	65,01	34,98	78,26	21,73
SE	Aracaju	68,00	31,99	67,46	32,53	83,33	16,66
SP	São Paulo	67,13	32,86	66,47	33,52	76,36	23,63
TO	Palmas	65,96	34,03	65,73	34,26	78,94	21,05
	Nacional	66,92	33,07	66,57	33,42	83,14	16,85

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 152 01/04/2022 13:54

Os dados indicam que a expectativa de aumento no número de mulheres candidatas, haja vista a necessidade de cumprimento do percentual mínimo estabelecido em lei por cada partido, revelou-se, em boa medida, frustrada. Em geral, o percentual médio de candidaturas femininas situou-se em torno de 33% do total de candidatos a vereador nas capitais, evidenciando um afunilamento à presença de mulheres no Legislativo municipal desde o ponto inicial da corrida eleitoral.

É interessante observar, ainda, que os percentuais correspondentes a cada sexo permanecem bastante próximos quando comparamos a proporção de candidatos(as) e suplentes. No entanto, ressaltamos que a proporção de mulheres eleitas decresce de forma abrupta quando comparamos o percentual de suplentes e daquelas que efetivamente acessaram um assento no Legislativo das capitais brasileiras. Em contrapartida, a proporção de candidatos e suplentes do sexo masculino, que se situa, em média, em torno de 2/3, alcançou um percentual médio de 83,14% entre os(as) eleitos(as). Em algumas capitais, como Manaus, Campo Grande, Cuiabá, João Pessoa e Porto Velho, os homens chegaram a ocupar mais de 90% das cadeiras do Legislativo municipal. Nesse aspecto, a composição das câmaras legislativas municipais pareceu espelhar o que ocorre nas disputas no Legislativo nacional.

Na tabela 2, a seguir, analisamos a proporção de candidatos(as), suplentes e eleitos(as) autodeclarados(as) brancos(as), pretos(as) ou pardos(as). Embora apresentem um cenário um pouco mais heterogêneo, os dados sobre raça evidenciam um processo marcante de decréscimo nas proporções de pretos e pardos quando comparamos, na sequência, as candidaturas registradas, as suplências e as candidaturas exitosas. Em contrapartida, a tendência crescente que se verifica na presença de brancos desde o registro das candidaturas até o acesso efetivo a um assento no Legislativo municipal sugere, em conformidade com a literatura (Campos e Machado, 2015, 2017), a concentração de recursos capazes de impulsionar a competitividade das candidaturas desse grupo.

As ressalvas ficam por conta de capitais como São Luís, Cuiabá e Palmas, que exibem tendências ascendentes na proporção de pardos entre postulantes, suplentes e eleitos(as), com especial destaque para a capital do Tocantins. Nas capitais do Maranhão e Mato Grosso, identificamos um leve decréscimo na presença de brancos entre o ponto inicial da corrida eleitoral e o acesso a assentos no Legislativo municipal.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 153 01/04/2022 13:54

Tabela 2

PROPORÇÃO (%) DE BRANCOS(AS), PRETOS(AS) E PARDOS(AS) ENTRE CANDIDATOS(AS) A VEREADOR(A), SUPLENTES E ELEITOS(AS) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020

		Candidatos			Suplentes			Eleitos		
UF	Capital	Brancos	Pretos	Pardos	Brancos	Pretos	Pardos	Brancos	Pretos	Pardos
AC	Rio Branco	23,04	7,22	68,75	29,25	7,44	61,70	47,05	0,00	52,94
AL	Maceió	34,44	12,20	52,84	37,03	9,76	52,18	60,00	0,00	40,00
AM	Manaus	21,89	4,89	69,24	22,62	5,02	67,68	34,14	2,43	58,53
AP	Macapá	21,21	14,39	64,01	20,22	14,40	64,81	39,13	13,04	47,82
BA	Salvador	16,28	39,24	40,94	12,83	41,97	41,06	30,23	30,23	39,53
CE	Fortaleza	29,63	9,41	60,29	31,39	9,57	58,90	41,86	4,65	53,48
ES	Vitória	35,86	16,86	46,55	31,68	17,69	49,79	46,66	13,33	40,00
GO	Goiânia	39,08	11,94	47,97	38,24	11,27	49,40	48,57	5,71	45,71
MA	São Luís	27,57	21,31	50,37	29,41	21,40	48,36	25,80	19,35	54,83
MG	Belo Horizonte	37,84	20,59	39,70	37,35	19,89	40,47	68,29	12,19	19,51
MS	Campo Grande	51,85	9,57	36,65	51,18	9,87	36,92	55,17	17,24	24,13
MT	Cuiabá	28,93	19,62	50,57	28,23	20,39	51,17	24,00	16,00	60,00
PA	Belém	22,80	13,75	59,83	22,39	14,19	61,68	45,71	17,14	37,14
PB	João Pessoa	38,19	12,48	48,57	40,00	11,36	47,50	48,14	7,40	44,44
PE	Recife	34,93	14,17	47,32	32,46	14,63	48,47	74,35	10,25	15,38
PI	Teresina	25,72	17,48	52,45	27,09	17,62	49,55	48,27	10,34	34,48
PR	Curitiba	77,05	7,22	14,78	77,20	6,61	15,19	86,84	7,89	2,63
RJ	Rio de Janeiro	46,65	22,80	29,21	46,94	20,92	30,65	72,54	7,84	19,60
RN	Natal	45,78	11,82	41,98	49,09	11,62	38,67	58,62	10,34	31,03
RO	Porto Velho	23,33	10,31	61,74	18,86	11,32	69,00	28,57	4,76	61,90
RR	Boa Vista	20,27	6,06	70,19	22,89	5,72	67,46	43,47	0,00	56,52
RS	Porto Alegre	72,86	18,93	7,50	73,76	18,26	7,39	83,33	13,88	0,00
SC	Florianópolis	75,00	13,97	10,62	75,26	13,07	11,30	95,65	0,00	4,34
SE	Aracaju	24,79	17,31	55,67	25,54	20,24	52,77	37,50	12,50	37,50
SP	São Paulo	59,74	15,38	23,57	L;60,67	13,94	24,28	74,54	12,72	9,09
TO	Palmas	29,83	14,91	54,41	29,02	14,68	55,59	5,26	21,05	73,68
	Nacional	37,10	14,76	46,37	37,33	14,73	46,23	50,91	10,40	37,09

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 154 01/04/2022 13:54

Em Belém, Palmas e Campo Grande é possível observar um quadro ligeiramente mais diverso, com uma presença proporcional de pretos(as) entre eleitos(as) superior à quantidade de candidatos(as) desse grupo. Ainda assim, a capital do Pará exibe um forte crescimento na proporção de brancos(as), que saltam de 22,80% entre os candidatos para 45,71% entre os eleitos(as). Escapa do alcance deste trabalho o entendimento da diversidade regional que é capaz de imprimir peculiaridades às disputas eleitorais das diversas capitais brasileiras. No entanto, chamamos atenção para o quadro geral, que exibe um considerável favorecimento a candidaturas de brancos, tendente a ampliar a presença desse grupo ao longo das sucessivas etapas de um processo eleitoral para a escolha de mandatários no Legislativo municipal.

Além disso, é interessante observar que os percentuais de candidatos e suplentes autodeclarados pretos ou pardos permanecem bastante próximos em cada uma das capitais analisadas, assim como a média nacional para cada uma dessas categorias nas etapas do processo eleitoral que antecedem o acesso a um assento no Legislativo municipal. O salto que favorece candidaturas de brancos ocorre nitidamente quando passamos das suplências para as candidaturas exitosas.

Entre as capitais dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Pernambuco, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, por exemplo, os brancos chegam a ocupar mais de 70% das cadeiras das câmaras municipais. Mesmo nos estados da região Sul, em que brancos partem de uma fração superior a esse patamar, é possível verificar um crescimento considerável na proporção que a categoria ocupa entre as candidaturas vencedoras (atingindo 86,84 pontos percentuais em Curitiba, 83,33 em Porto Alegre e 95,65 em Florianópolis).

Certamente, a questão racial é bastante complexa e atravessa uma série de dimensões capazes de minar a competitividade de candidatos pretos e pardos, em especial a dificuldade no acesso a recursos estratégicos para campanhas vitoriosas (Campos e Machado, 2015, 2017, 2020). Embora escape dos objetivos desse trabalho a explicação das nuances envolvidas na sub-representação de pretos e pardos, os dados apresentados evidenciam a existência de uma espécie de filtro danoso que impõe desvantagens competitivas a esses grupos no acesso a recursos que impulsionariam suas candidaturas. Isto porque, muito embora recebam alguma dose de apoio popular capaz de posicioná-los em listas de suplências em proporções bastante próximas das que ocupam no

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 155 01/04/2022 13:54

registro de candidaturas, não alcançam uma proporção de assentos compatível com sua presença entre candidatos(as) e suplentes.

Na tabela 3, identificamos também que o acesso ao nível superior de ensino contribui para delinearmos o perfil dos candidatos que logram êxito nas disputas por cargos eletivos no Legislativo municipal. Os dados sugerem, assim, que em um país profundamente marcado por desigualdades, a possibilidade de acesso à formação de nível superior sinaliza vantagens competitivas e tende a reforçar a sobrerrepresentação de um perfil de candidaturas oriundas de estratos sociais hegemônicos. Desta perspectiva, o perfil dos representantes legislativos na arena municipal parece seguir também a mesma tendência apontada para a composição do Legislativo nacional (Lima, Alves e Vieira, 2018). Destacamos que os(as) candidatos(as) que acessaram os ensinos fundamental e médio, que exibem proporções inferiores desde o ponto de partida, têm sua presença entre eleitos(as) reduzida consideravelmente. Os postulantes com ensino fundamental e médio, que representam, em média, 10,12% e 37,80%, respectivamente, das candidaturas nas capitais brasileiras — e que permanecem em proporções similares no rol de suplentes (9,61% e 38,02%) —, estreitam consideravelmente sua presença entre os(as) eleitos(as), caindo para 2,33 e 21,42%.

Tabela 3

PROPORÇÃO (%) DE CANDIDATOS(AS) A VEREADOR(A), SUPLENTES E ELEITOS(AS) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020, POR GRAU DE ESCOLARIDADE

		Candidatos			Suplentes			Eleitos		
UF	Capital	Fundamental	Médio	Superior	Fundamental	Médio	Superior	Fundamental	Médio	Superior
AC	Rio Branco	13,87	35,74	45,90	9,57	30,85	54,26	11,76	29,41	58,82
AL	Maceió	12,54	40,47	46,32	8,75	41,41	49,83	0,00	16,00	84,00
AM	Manaus	9,21	39,40	50,11	9,16	38,06	51,35	4,88	14,63	80,49
AP	Macapá	7,39	37,12	54,73	7,48	39,06	52,63	0,00	21,74	78,26
BA	Salvador	8,43	44,91	46,35	8,23	46,26	45,19	0,00	16,28	83,72
CE	Fortaleza	11,76	41,69	45,96	12,12	42,79	44,36	0,00	16,28	83,72
ES	Vitória	9,98	38,95	50,36	8,64	39,09	52,26	0,00	20,00	80,00
GO	Goiânia	10,87	41,06	47,44	10,91	42,69	45,92	0,00	25,71	74,29

►

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 156 01/04/2022 13:54

		Candidatos			Suplentes			Eleitos		
UF	Capital	Fundamental	Médio	Superior	Fundamental	Médio	Superior	Fundamental	Médio	Superior
MA	São Luís	8,48	41,78	48,14	9,15	43,30	46,24	0,00	32,26	67,74
MG	Belo Horizonte	13,98	38,29	41,89	13,41	39,21	40,81	4,88	26,83	68,29
MS	Campo Grande	11,62	32,95	54,02	10,24	30,71	58,32	0,00	24,14	75,86
MT	Cuiabá	7,59	30,95	61,32	7,45	30,39	61,96	4,00	12,00	84,00
PA	Belém	9,79	41,74	47,09	10,16	40,64	48,47	0,00	34,29	65,71
PB	João Pessoa	11,13	39,55	48,27	9,77	42,50	46,82	0,00	18,52	81,48
PE	Recife	8,59	42,75	45,09	8,38	45,58	42,07	2,56	25,64	69,23
PI	Teresina	9,68	39,45	50,58	10,57	40,09	49,12	0,00	10,34	89,66
PR	Curitiba	10,00	33,28	53,70	9,68	32,23	55,76	5,26	13,16	81,58
RJ	Rio de Janeiro	10,33	39,09	49,81	10,50	39,23	49,65	1,96	17,65	80,39
RN	Natal	12,50	37,77	47,15	12,02	41,08	43,69	6,90	24,14	68,97
RO	Porto Velho	12,06	39,52	47,14	11,32	40,70	47,71	9,52	42,86	42,86
RR	Boa Vista	10,23	44,37	42,63	9,64	46,69	42,77	4,35	21,74	69,57
RS	Porto Alegre	8,08	27,83	61,20	8,12	26,52	62,32	2,78	5,56	91,67
SC	Florianópolis	9,06	26,18	63,98	9,89	24,73	65,37	0,00	30,43	69,57
SE	Aracaju	10,80	41,69	47,09	10,84	40,72	48,43	0,00	16,67	83,33
SP	São Paulo	9,14	28,97	61,39	8,82	27,65	62,86	1,82	9,09	89,09
TO	Palmas	5,88	37,39	55,88	4,90	36,36	58,04	0,00	31,58	68,42
	Nacional	10,12	37,80	50,52	9,61	38,02	51,01	2,33	21,42	75,80

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TSE.

Em relação à ocupação, a maioria dos(as) eleitos(as) se autodeclaram: vereadores(as) (35%), empresários (11%), advogados(as) (8%), professores(as) (4%), médicos(as) (4%), administradores públicos (3%), jornalistas (2%) e policiais (2%). Apenas essas oito ocupações representam 69% dos(as) eleitos(as), enquanto a fração restante (31%) é composta por mais de 40 categorias diferentes. Neste sentido, é possível notar que vereadores(as) e profissionais liberais usufruem de uma vantagem competitiva ante as demais ocupações. Os resultados evidenciam, ainda, uma proximidade no perfil ocupacional de representantes no nível nacional, sinalizando a existência de consideráveis vantagens eleitorais a profissionais liberais e postulantes com trajetórias políticas prévias (Lemos e Raninchesk, 2008; Messenberg, 2007).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 157 01/04/2022 13:54

Em conjunto, os dados relativos à escolaridade e ocupação sugerem, uma vez mais, a presença de um filtro que opera ao longo do processo eleitoral dificultando o acesso de candidatos oriundos de estratos que destoam deste perfil hegemônico a assentos no Legislativo municipal. É interessante notar também que, a despeito da considerável variação da magnitude das circunscrições (que tem como pontos extremos Vitória e São Paulo, com 15 e 55 assentos no Legislativo municipal, respectivamente), não é possível identificar um padrão consistente no que tange à relação entre magnitude de distrito e sub-representação. Desse modo, o fenômeno investigado não parece se atenuar diante de uma oferta maior de assentos nas câmaras municipais.

Assim, evidenciamos diferentes trajetórias quando comparamos a proporção de suplentes e eleitos(as) entre grupos hegemônicos e não hegemônicos (ascendente, no caso dos primeiros, e descendente em relação aos demais). Observamos que, embora as candidaturas oriundas de camadas sub-representadas alcancem alguma dimensão de apoio popular e competitividade, os dados sugerem uma concentração de recursos que favorecem o êxito nas urnas por parte de candidatos de perfil hegemônico (Norris e Lovenduski, 1995; Campos e Machado, 2015, 2017, 2020), o que expõe de forma nítida as barreiras adicionais que grupos minoritários enfrentam para o acesso a um assento no Legislativo municipal.

Consequentemente, o perfil sociodemográfico dos(as) vereadores(as) nas principais capitais brasileiras é semelhante ao perfil da elite parlamentar estadual e federal: homens, brancos, com escolaridade superior à média e experiência em atividades laborais franqueadas a setores mais privilegiados da sociedade.[5]

A dimensão partidário-ideológica das disputas pelo Legislativo municipal

Com o objetivo de apresentar um panorama geral das disputas partidárias nos pleitos para a escolha de vereadores(as), apresentaremos nesta seção um quadro simples da organização da competição política estabelecida entre as legendas nas capitais dos estados brasileiros em 2020. Para tanto, examinamos a proporção de candidatos(as), suplentes e eleitos(as) por bloco ideológico, segundo

[5] Lemos e Raincheski (2008); Marenco e Serna (2007); Messenberg (2007); Perissinotto e Miríade (2009); Perissinoto e Bolognesi (2010); Rodrigues (2002); Silva (2014); Simoni, Dardaque e Mingardi (2016); Telles et al. (no prelo).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 158 01/04/2022 13:54

a classificação de seu partido, apresentando uma projeção das dinâmicas de competição estabelecidas entre as legendas nas capitais, que podem sugerir territórios mais favoráveis ou nichos de disputa que favoreçam o entendimento do panorama das próximas eleições. Muito embora a classificação ideológica dos partidos apresente limitações para aferirmos com precisão o posicionamento e atitudes políticas de cada vereador(a), destacamos que nossa intenção é apresentar um quadro para compreendermos o terreno no qual se desenvolverão os próximos pleitos a partir do desempenho de cada bloco ideológico nas capitais.

Buscando refletir sobre a competitividade das candidaturas agregadas por blocos ideológicos, considerando a classificação do partido ao qual o postulante a vereador(a) é filiado(a), apresentamos, na tabela 4, as proporções correspondentes às candidaturas, suplências e cadeiras conquistadas por partidos de direita, centro e esquerda nas capitais dos estados brasileiros em 2020. Utilizamos a classificação[6] proposta por Krause, Miguel e Machado (2017).

O quadro geral indica uma vantagem competitiva das candidaturas associadas a partidos de direita, que se expressa em um maior número de candidatos vitoriosos desse bloco. Em algumas cidades, é possível observar um desempenho nitidamente mais favorável a candidaturas de partidos classificados à direita do espectro ideológico. Maceió, Manaus, Macapá, Salvador, Goiânia, Campo Grande, Curitiba, Rio de Janeiro, Porto Velho, Boa Vista e Florianópolis são exemplos de capitais em que os partidos de direita tendem a concentrar candidaturas mais competitivas, haja vista os percentuais bem maiores que a direita apresenta em relação à esquerda, especialmente em termos de assentos conquistados no Legislativo municipal.

Em outras capitais, no entanto, as disputas entre direita e esquerda se apresentam de forma mais equilibrada. Embora os partidos de direita ocupem um espaço maior nas câmaras municipais de Rio Branco, Natal e Porto Alegre, os percentuais próximos que os respectivos blocos assumem entre as candidaturas exitosas revelam um cenário de maior competitividade. Em Fortaleza, Vitória e Recife o cenário é excepcional, destoando do panorama geral ao favorecer candidaturas de partidos de esquerda. Além disso, é interessante notar que os êxitos discretos que a esquerda obtém sobre a direita nessas capitais são acompanhados de uma participação muito pouco expressiva dos partidos de centro nessas disputas.

[6] Direita (DC, Avante, DEM, Patriota, Novo, PL, PP, Pros, PRTB, PSC, PSL, PTB, Republicanos, Solidariedade, PSD, PTC e Podemos); Centro (PSDB, MDB, Rede e PMB); Esquerda (Cidadania, PDT, PCdoB, PCO, PCB, PMN, PSB, PSOL, PSTU, PT, UP e PV).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 159 01/04/2022 13:54

Tabela 4

PROPORÇÃO (%) DE CANDIDATOS(AS) A VEREADOR(A), SUPLENTES E ELEITOS(AS) NAS CAPITAIS BRASILEIRAS EM 2020, SEGUNDO A CLASSIFICAÇÃO IDEOLÓGICA DO PARTIDO

		Candidatos			Suplentes			Eleitos		
UF	Capital	Direita	Centro	Esquerda	Direita	Centro	Esquerda	Direita	Centro	Esquerda
AC	Rio Branco	0,61	0,12	0,27	0,56	0,25	0,19	0,41	0,24	0,35
AL	Maceió	0,62	0,09	0,29	0,71	0,13	0,16	0,60	0,24	0,16
AM	Manaus	0,59	0,12	0,28	0,67	0,04	0,29	0,76	0,05	0,20
AP	Macapá	0,55	0,12	0,33	0,60	0,15	0,25	0,65	0,17	0,17
BA	Salvador	0,61	0,11	0,28	0,57	0,09	0,34	0,58	0,12	0,30
CE	Fortaleza	0,55	0,15	0,30	0,55	0,18	0,27	0,42	0,09	0,49
ES	Vitória	0,51	0,16	0,33	0,60	0,00	0,40	0,47	0,00	0,53
GO	Goiânia	0,59	0,14	0,27	0,67	0,15	0,18	0,63	0,26	0,11
MA	São Luís	0,63	0,11	0,27	0,76	0,00	0,24	0,61	0,00	0,39
MG	Belo Horizonte	0,62	0,11	0,28	0,67	0,13	0,20	0,68	0,07	0,24
MS	Campo Grande	0,55	0,15	0,29	0,61	0,20	0,20	0,66	0,21	0,14
MT	Cuiabá	0,61	0,11	0,28	0,61	0,09	0,30	0,56	0,08	0,36
PA	Belém	0,61	0,10	0,29	0,61	0,09	0,30	0,54	0,17	0,29
PB	João Pessoa	0,51	0,16	0,32	0,56	0,19	0,25	0,52	0,19	0,30
PE	Recife	0,67	0,04	0,29	0,71	0,05	0,24	0,46	0,03	0,51
PI	Teresina	0,58	0,15	0,27	0,69	0,12	0,19	0,52	0,24	0,24
PR	Curitiba	0,63	0,12	0,25	0,66	0,13	0,21	0,71	0,05	0,24
RJ	Rio de Janeiro	0,64	0,11	0,24	0,76	0,03	0,21	0,71	0,02	0,27
RN	Natal	0,56	0,15	0,30	0,53	0,11	0,36	0,45	0,14	0,41
RO	Porto Velho	0,64	0,09	0,27	0,71	0,13	0,16	0,76	0,10	0,14
RR	Boa Vista	0,66	0,15	0,19	0,77	0,16	0,07	0,78	0,17	0,04
RS	Porto Alegre	0,55	0,12	0,33	0,52	0,14	0,33	0,42	0,19	0,39
SC	Florianópolis	0,64	0,10	0,26	0,76	0,10	0,15	0,74	0,09	0,17
SE	Aracaju	0,61	0,09	0,31	0,60	0,06	0,34	0,58	0,04	0,38
SP	São Paulo	0,58	0,12	0,30	0,64	0,13	0,23	0,49	0,20	0,31
TO	Palmas	0,61	0,11	0,29	0,56	0,13	0,30	0,47	0,21	0,32
	Nacional	0,60	0,12	0,28	0,64	0,11	0,25	0,58	0,13	0,29

Fonte: Elaborada pelos autores, a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 160 01/04/2022 13:54

Neste sentido, considerando o quadro discutido nesta seção, podemos sugerir que o desempenho dos partidos políticos organizados em blocos ideológicos variou consideravelmente entre as diversas capitais dos estados brasileiros, apontando, no entanto, uma tendência favorável a partidos de direita. Em alguns casos, é até possível verificar disputas mais equilibradas, nas quais o centro ou a esquerda assumem doses maiores de participação sobre a condução e o resultado do processo eleitoral, refletidas nas proporções de candidaturas e cadeiras conquistadas. No entanto, uma tendência geral que parece emergir a partir da análise das disputas partidárias por bloco ideológico é a maior expressividade eleitoral das candidaturas de partidos de direita nas capitais.

O perfil dos representantes do Executivo das capitais brasileiras

O objetivo, a partir daqui, será apresentar em caráter descritivo o perfil sociodemográfico e a dimensão partidário-ideológica dos(as) prefeitos(as) eleitos(as) nas 26 capitais brasileiras em 2020, comparando-os aos resultados sobre o perfil dos(as) vereadores(as) apresentados na seção anterior. Além disso, analisaremos, ainda, se o fato de ser candidato(a) à reeleição ao cargo de prefeito(a) é um preditor importante para obter sucesso na corrida eleitoral; para tanto, compararemos as mesmas variáveis anteriores entre os(as) reeleitos(as) e novos eleitos ao Executivo, sintetizando as principais semelhanças e diferenças entre estes.

Nas capitais, a opção por reeleger o incumbente seguiu a tradição da série histórica dos últimos 20 anos, com um percentual acima de 70% de reeleitos para o Executivo municipal. Em 2020, dos 13 prefeituráveis que concorriam à reeleição[7] nas capitais, 10 foram exitosas. Destes(as) reeleitos(a), seis foram ainda no primeiro turno: Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Florianópolis, Natal e Palmas. Já no segundo, se reelegeram os prefeitos de São Paulo, Cuiabá, Aracaju e Porto Velho. Os(as) eleitores(as) de três capitais optaram por não reeleger seus atuais prefeitos, sendo elas: Rio de Janeiro e Rio Branco (em segundo turno) e Porto Alegre, onde o prefeito foi derrotado ainda na primeira fase. Por fim, outras 13 capitais elegeram novos prefeitos:

[7] Incluímos aqui aqueles que eram vice-prefeitos e assumiram o cargo durante o mandato anterior, por entendermos ser continuidade de governo.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 161 01/04/2022 13:54

Belém, Boa Vista, Fortaleza, Goiânia, João Pessoa, Maceió, Macapá, Manaus, Recife, São Luís, Salvador, Teresina e Vitória.

A seguir, com o objetivo de apresentar um panorama geral do perfil sociodemográfico dos(as) prefeitos(as) eleitos(as), apresentamos as principais características dos(as) reeleitos(as) e novos(as) eleitos(as) com o intuito de corroborar se o Executivo das capitais brasileiras segue o mesmo perfil do Legislativo.

O perfil sociodemográfico dos(as) novos(as) eleitos(as) e reeleitos(as) para o Executivo municipal 2020

Entre os(as) reeleitos(as), tanto em primeiro quanto em segundo turno, Palmas foi a única capital que reconduziu uma mulher ao cargo, Cinthia Ribeiro (PSDB), de 44 anos. Três das capitais que reelegeram seus incumbentes também elegeram vice-prefeitas: Aracaju, Katarina Feitosa (PSD); Campo Grande, Adriane Lopes (Patriota); e Natal, Aila Cortez (PDT). Os outros nove reeleitos são homens com 54 anos em média.

Entre os(as) 10 reeleitos(as), nove se autodeclararam brancos(as). Os aracajuanos reelegeram o único prefeito, Edvaldo Nogueira (PDT), autodeclarado pardo. Em relação à escolaridade, oito reeleitos(as) declararam possuir ensino superior completo. A exceção ficou por conta dos prefeitos das capitais do Sergipe e Minas Gerais com nível superior incompleto. Finalmente, sete declararam ocupar a profissão de advogado. O prefeito de Belo Horizonte, Alexandre Kalil (PSD), é empresário; o prefeito de Aracaju declarou ser militante e político; e a prefeita de Palmas, fonoaudióloga. Portanto, o perfil dos(as) reeleitos(as) ao Executivo nas capitais brasileiras manteve um perfil similar ao dos(as) vereadores(as) eleitos(as) e da classe política brasileira em geral: homens brancos, com ensino superior e profissionais liberais.

Já entre os novos eleitos, aqueles que assumiram as demais 16 capitais, não houve nenhuma mulher. Contudo, seis capitais elegeram vice-prefeitas: Macapá, Monica Penha (MDB); Recife, Isabella de Roldão (PDT); Rio Branco, Marfiza Galvão (PSD); Salvador, Ana Paula Matos (PDT); São Luís, professora Esmenia (PSD); Vitória, Capitã Estéfane (REP). Em relação à idade, os novos eleitos possuem uma idade média mais baixa em relação aos(às) reeleitos(as), isto é, 52 anos. Destes, 10 se autodeclararam de cor branca e seis, de cor parda. Quatorze novos prefeitos declararam possuir ensino superior

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 162 01/04/2022 13:54

completo, sendo oito advogados, três médicos, um engenheiro, um arquiteto e um matemático. O prefeito eleito de Boa Vista, Arthur Henrique (MDB), declarou ser funcionário público (vice-prefeito) e ter ensino superior incompleto. O empresário Cicero Lucena, eleito prefeito pelo PP por João Pessoa, declarou possuir apenas o ensino médio completo. Uma vez mais, o perfil dos novos eleitos ao Executivo nas capitais brasileiras manteve um perfil similar ao do Legislativo eleito nas capitais.

A sub-representatividade feminina no que tange ao Executivo evidencia, assim como no caso do Legislativo municipal, que os avanços estabelecidos por lei nas últimas décadas têm refletido pouco no resultado das urnas. O mesmo insucesso acontece com a variável raça e escolaridade.

Ao considerarmos a trajetória política e grau de experiência política entre prefeitos(as) reeleitos(as) e novos eleitos, os dados apontam que o tempo de filiação e o número de cargos[8] políticos ocupados anteriormente entre os(as) reeleitos(as) foram em média 3,2 cargos e que possuem em média 24,6 anos de filiação partidária. E quatro tiveram a primeira filiação ainda na década de 1980. O prefeito de Cuiabá, Emanuel Pinheiro (MDB), filiou-se pela primeira vez em 1988 no PFL; Rafael Greca (DEM), de Curitiba, em 1982 era do PDS; Álvaro Dias (PSDB), reeleito por Natal, teve como primeiro partido em 1987 o PMDB; e o único reeleito de esquerda, Edvaldo Nogueira (PDT), prefeito de Aracaju, filiou-se pela primeira vez em 1981 no PCdoB. Alexandre Kalil (PSD) foi o que se filiou mais recentemente, em 2014, no PSB mineiro.

No que diz respeito aos novos eleitos às prefeituras das capitais, até alcançarem o sucesso em 2020, ocuparam em média 2,87 outros cargos políticos. Quanto à filiação partidária, entre estes, a média foi de 24,8 anos, ligeiramente superior aos reeleitos. O ex-senador, ex-governador de Goiás e prefeito eleito de Goiânia, Maguito Vilela (MDB), por exemplo, se filiou pela primeira vez ao partido da Arena em 1975, mudou para MDB em 1980 e ocupou sete cargos políticos até 2020. Contudo, por complicações da Covid-19, após ficar mais de oito meses internado, faleceu em 13 de janeiro de 2021. Os eleitos de Belém, Fortaleza, João Pessoa, Porto Alegre e Teresina se filiaram pela primeira vez, ainda, na década de 1980.

Consequentemente, existe uma similitude entre os reeleitos, reeleita e novos eleitos quanto à média de cargos ocupados anteriormente e tempo de

[8] Cargos ocupados seja no Executivo ou Legislativo local, estadual ou federal, assim como ministro, secretário, suplente, cargo indicado para administrativo/assessor.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 163 01/04/2022 13:54

filiação, o que nos leva a inferir que, no geral, aqueles que tiveram mais experiência em cargos políticos anteriormente e tempo de filiação poderão obter mais sucesso em ser eleito(a) para um cargo executivo independentemente de serem candidatos à reeleição ou não.

Os dados apresentados nesta seção corroboram os achados de Felisbino, Bernabel e Kerbauy (2012), isto é, manteve-se a predominância de uma elite hegemônica no Executivo municipal, com independência de serem reeleitos(as) ou novos eleitos, ou seja, maioria absoluta: do sexo masculino, entre 40 e 59 anos, com alta escolaridade, profissionais liberais com histórico político anterior. Além disso, entre os que concorreram à reeleição, a taxa de sucesso foi de 77%, reiterando os achados de Codato, Cervi e Perissinotto (2013), que nas eleições de 2012 consideraram que o fato de ser candidato à reeleição é um preditor importante para se obter sucesso no pleito.

A dimensão partidário-ideológica dos(as) novos(as) eleitos(as) e reeleitos(as) para o Executivo municipal 2020

Quanto à dimensão no espectro ideológico dos partidos, o panorama geral em 2020 aponta que entre os(as) 10 prefeitos(as) reeleitos(as), nove pertenciam a partidos de centro ou direita (PSDB 4; PSD 2; DEM 2; MDB 1). Os aracajuanos reelegeram o único prefeito cujo partido era de esquerda, Edvaldo Nogueira (PDT). Já entre os 16 novos prefeitos eleitos, 11 eram de partidos de centro ou direita (PP 2; DEM 2; Podemos 1; Republicanos 1; Avante 1) e cinco de esquerda (PSB 2; PSOL 1; PDT 1; Cidadania 1). O Norte e o Nordeste foram as regiões que optaram por novos prefeitos de esquerda.

Os reeleitos e reeleita se coligaram em média com 8,3 partidos. Destes, 47% (média) dos vereadores obtiveram sucesso em ocupar uma cadeira no Legislativo local e formar a base do governo municipal. Em seis capitais, sendo Belo Horizonte, Campo Grande, Curitiba, Natal, São Paulo e Aracaju, as coligações reuniram partidos tanto de direita, de centro quanto de esquerda, não indicando uma coerência ideológica. Em Palmas, Cuiabá e Porto Velho as alianças foram formadas com partidos de centro e direita. Florianópolis foi a única capital em que a coligação foi exclusivamente de direita.

Já os novos eleitos se coligaram em média a 6,3 partidos durante a campanha de 2020. E Bruno Reis (DEM), eleito em primeiro turno (64% dos votos válidos) por Salvador, fez a maior aliança das capitais, com 15 partidos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 164 01/04/2022 13:54

tanto de direita, centro e esquerda. Outros oito prefeitos também fizeram coligações ideologicamente heterogêneas: João Pessoa, Rio de Janeiro, Manaus, Fortaleza, Recife, Goiânia, Porto Alegre, Teresina. Desta forma, podemos dizer que essas nove capitais também optaram por coligações pouco coerentes ideologicamente.

Em outras duas capitais, São Luiz e Boa Vista, os novos prefeitos eleitos fizeram coligação com partidos de centro e direita. Apenas em Rio Branco (PSD/PP) e Vitória (Republicanos/DEM/PTC/Solidariedade) a aliança foi entre a mesma classificação ideológica, com partidos de direita no caso. Nesse sentido, chama a atenção o caso de Vitória, em que a coligação do prefeito eleito foi formada por partidos de direita, mas 75% das cadeiras no Legislativo foram ocupadas por partidos de esquerda, e a direita conquistou apenas ¼ dos assentos no pleito em 2020. Por fim, as coligações vitoriosas nas prefeituras de Belém, Macapá e Maceió fizeram alianças com partidos de centro e esquerda. Portanto, os dados apontam que a maioria das coligações vitoriosas nas prefeituras das capitais em 2020 caracterizou-se por uma coerência partidária-ideológica fraca.

Quanto à formação da base do Executivo municipal, percebemos que aqueles(as) que concorreram à reeleição foram mais competitivos que os novos eleitos, pois, além de se coligarem com mais partidos (em média, 8,3 contra 6,3 dos novos eleitos), também obtiveram mais sucesso ao elegerem seus apoiadores na Câmara municipal (média 47% contra 31% dos novos eleitos). A despeito das limitações dessa análise descritiva, os dados parecem sugerir que, quanto maior a aliança, existe a probabilidade de se conquistar uma base de apoio maior no Legislativo municipal. Contudo, devido à natureza heterogênea dessas coligações, percebida em especial na corrida eleitoral em 2020, podemos considerar que, ao longo do tempo, o Executivo municipal eleito terá que lidar com desgastes naturais desta relação nos próximos mandatos.

Conclusão

Os dados apresentados indicam que o perfil dos(as) representantes eleitos(as) para o Executivo e Legislativo nas capitais brasileiras em 2020 se aproxima muito do perfil sociodemográfico dos deputados federais.[9]

[9] Lemos e Raincheski (2008); Marenco e Serna (2007); Messenberg (2007); Perissi-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 165 01/04/2022 13:54

Além disso, o trabalho evidencia que a sub-representação em termos de gênero, raça e escolaridade aproxima o perfil da elite que compõe o Executivo e o Legislativo nas capitais brasileiras.

Destacamos, ainda, que essa hegemonia do perfil sociodemográfico dos mandatários nas capitais brasileiras não pode ser atribuída à ausência de candidaturas heterogêneas no caso dos postulantes ao Legislativo. Neste ponto, salientamos que as candidaturas oriundas de camadas que destoam do perfil hegemônico alcançam alguma dimensão de apoio popular e competitividade. Dessa forma, o decréscimo abrupto na proporção entre suplentes e eleitos sugere a existência de barreiras adicionais para os grupos minoritários.

A baixa popularização da elite na vereança das capitais supõe um importante problema porque, em muitos casos, é a porta de entrada na política (Silva, 2014; Telles et al., no prelo; Ziegmann, 2011). "As câmaras são as instituições representativas mais acessíveis a indivíduos das camadas mais baixas da população" (Silva, 2014:8). Todavia, os resultados deste capítulo demonstram que, mesmo sendo a esfera mais acessível para os grupos não hegemônicos, as dificuldades são consideráveis, ao menos nas capitais. Levando em consideração os resultados deste capítulo, cabe esperar que nas eleições de 2022 o perfil dos(as) eleitos(as) continue refletindo uma baixa popularização.

Em relação à dimensão partidária-ideológica, no desempenho dos partidos políticos entre as diversas capitais dos estados brasileiros, constatamos uma maior expressividade eleitoral das candidaturas de partidos de direita, tanto para a Câmara de Vereadores quanto para as prefeituras. Ao considerarmos os resultados anteriormente apresentados, que evidenciaram um clima mais favorável à direita nas candidaturas ao Executivo e Legislativo das capitais em 2020, é possível conjecturar que as eleições de 2022 podem ocorrer em terreno inclinado à maior competitividade por parte das candidaturas de direita.

Quanto à coligação para o Executivo municipal, os dados mostram a heterogeneidade ideológica da maior parte das coligações vitoriosas e que aqueles(as) que concorreram à reeleição são mais competitivos(as) que os novos eleitos, pois, além de se coligarem com mais partidos (em média 8,3 contra 6,3 dos novos eleitos), também obtiveram mais sucesso ao elegerem a base na Câmara Municipal (média 47%). A sugestão dos dados indica que,

notto e Miríade (2009); Perissinoto e Bolognesi (2010); Rodrigues (2002); Silva (2014); Simoni, Dardaque e Mingardi (2016).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 166 01/04/2022 13:54

quanto maior a aliança do Executivo, maior a probabilidade de se ter uma base de apoio mais forte no Legislativo. Deste modo, para as eleições de 2022, a depender da estratégia dos(as) candidatos(as) ao Executivo estadual, cabe esperar que as coligações sejam heterogêneas ideologicamente e que as coligações dos incumbentes contem com mais apoios. Ademais, caso os(as) governadores(as) sejam reeleitos(as), espera-se que logrem uma base, *a priori*, mais forte para governar do que aqueles(as) que se apresentarão como novos(as) candidatos(as).

Referências

ALBALÁ, A. Élites políticas de América Latina: una agenda de investigación abierta. *Colombia Internacional*, v. 87, p. 13-18, 2016.

ALMEIDA, A.; LOPEZ, F. G. *Representação política local*: padrões de atuação dos vereadores em quatro cidades mineiras. Textos para discussão n. 1.625. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011.

ALMEIDA, D. R. O conceito de representação política e suas variações contemporâneas. In: MENDONÇA, R. F.; CUNHA, E. S. M. *Introdução à teoria democrática*: conceitos, histórias, instituições e questões transversais, Belo Horizonte: Editora UFMG, 2018. p. 229-242.

_____. *Representação além das eleições:* repensando as fronteiras entre Estado e sociedade. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

AMARAL, T. V. P. As elites políticas de Maringá: um estudo sobre a câmara municipal, 1997-2012. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 2, n. 1, p. 7-25, 2011.

ANASTASIA, F.; CORREA, I.; NUNES, F. Caminhos, veredas e atalhos: legislativos estaduais e trajetórias políticas. In: MENEGHELLO, R. *O Legislativo brasileiro*: funcionamento, composição e opinião pública. Brasília: Senado Federal; Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. p. 95-120.

ARAÚJO, C. Gênero e acesso ao poder legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 2, p. 23-59, 2009.

BRAGA, M. S.; AMARAL, O. Implicações do processo de seleção de candidatos na competição partidária: o caso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 46, p. 33-43, 2013.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 16, p. 121-151, 2015.

_____; _____. O que afasta pretos e pardos da representação política? Uma análise a partir das eleições legislativas de 2014. *Revista de Sociologia e Política*, v. 25, n. 61, p. 125-142, 2017.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 167 01/04/2022 13:54

_____; _____. *Raça e eleições no Brasil*. Porto Alegre: Zouk, 2020. v. 1.

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

COSTA, L. D.; CODATO, A. Profissionalização ou popularização da classe política brasileira? Um perfil dos senadores da República. In: MARENCO, A. *Os eleitos*: representação e carreiras políticas em democracias. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2013. p. 107-134.

FELISBINO, R. A.; BERNABEL, R. T.; KERBAUY, M. T. M. Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à Prefeitura das capitais brasileiras em 2008. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 219-234, 2012.

KERBAUY, M. T. M. As câmaras municipais brasileiras: perfil de carreira e percepção sobre o processo decisório local. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 2, p. 337-365, 2005.

KRAUSE, S.; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2017.

LEMOS, L.; RANINCHESKI, S. Carreras políticas en el Senado brasileño: un estudio de las composiciones del Pleno y de la comisión de Constitución, Justicia y Ciudadania en la década de 90. *Lateinamerika Analysen*, n. 4, p. 3-30, 2008.

LIMA, I.; ALVES, V.; VIEIRA, A. O novo sempre vem? Representação e renovação parlamentar na Câmara dos Deputados (1998-2015). *Teoria & Sociedade*, v. 26, n.1, p. 33-58, 2018.

MARENCO, A.; SERNA, M. Por que carreiras políticas na esquerda e na direita não são iguais? Recrutamento legislativo em Brasil, Chile e Uruguai. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, n. 64, p. 93-113, 2007.

MARTINS, T. C.; KERBAUY, M. T. M. O perfil da elite política local: uma análise da autopercepção dos vereadores sobre a representação. *Revista Eletrônica de Ciência Política*, v. 8, n. 2, p. 136-159, 2017.

MESSENBERG, D. A. Elite parlamentar brasileira (1989-2004). *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 2, p. 309-370, 2007.

NEIVA, P.; IZUMI, M. Os sem-voto do Legislativo brasileiro: quem são os senadores suplentes e quais os seus impactos sobre o processo legislativo. *Opinião Pública*, Campinas, v. 18, n. 1, p. 1-21, 2012.

NORRIS, P. Procesos de reclutamiento legislativo: una perspectiva comparada. In: URIARTE, E.; ELIZONDO, A. (Coord.). *Mujeres en política*. Barcelona: Ariel, 2007. p. 149-181.

_____; LOVENDUSKI, J. *Political recruitment*: gender, race and class in the British Parliament. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 168 01/04/2022 13:54

PERISSINOTTO, R.; BOLOGNESI, B. Electoral success and political institutionalization in the Federal Deputy elections in Brazil (1998, 2002 and 2006). *Brazilian Political Science Review* (online), v. 5, n. SE, 2010.

_____; MIRÍADE, A. Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 301-333, 2009.

RESENDE, R.; NICOLÁS, M.; ROSEVIES, L. Análise da participação política feminina nas Assembleias Legislativas da região Sul do Brasil (1998-2006). *Revista Latino-americana de Geografia e Gênero*, v. 1, n. 2, 2010. Disponível em: https://revistas.uepg.br/in dex.php/rlagg/article/view/1042/1370. Acesso em: 9 nov. 2021.

RODRIGUES, L. M. *Mudanças na classe política brasileira*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

_____. *Partidos, ideologia e composição social*: um estudo das bancadas partidárias na Câmara dos Deputados. São Paulo: Edusp, 2002.

_____. *Pobres e ricos na luta pelo poder*: novas elites na política brasileira. Rio de Janeiro: Topbooks, 2014.

SILVA, P. *O Poder Legislativo municipal*: estrutura, composição e produção. Dissertação (mestrado em ciência política) — Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SIMONI JUNIOR, S.; DARDAQUE, R. M.; MALTA MINGARDI, L. A elite parlamentar brasileira de 1995 a 2010: até que ponto vai a popularização da classe política? *Colombia Internacional*, n. 87, p. 109-143, 2016.

TELLES, H. S. et al. Minas são muitas: sistema partidário regional e marco regional e elites políticas. In: PAIVA, D.; PIETRAFESA. P. A. (Org.). *Sistemas partidários, partidos e eleições 1998-2018*: tendências e dinâmicas na federação brasileira. Goiânia: Editora PUC Goiás, (no prelo). p. 109-147.

VIEIRA, A. K. R. Relação entre representação descritiva e substantiva: o caso da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). *Revista Argumentos*, v. 18, n. 1, p. 238-264, 2021.

ZIEGMANN, A. B. *Perfil sociopolítico e decisões legislativas na 15ª Legislatura das Assembleias Legislativas do Paraná, São Paulo e Minas Gerais (2003-2007*). Dissertação (mestrado em ciência política) — Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 169 01/04/2022 13:54

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 170 01/04/2022 13:54

5

As minorias políticas nas eleições municipais

Carlos Augusto da Silva Souza
Cloves Oliveira
Joyce Miranda Leão Martins

Introdução

Este capítulo tem como objetivo realizar reflexão empírica e teórica sobre a eleição de grupos politicamente marginalizados no Brasil de 2020, a partir de dados quantitativos e de arsenal teórico sobre representação política. Como nos pleitos anteriores, foram instituídas novas regras eleitorais. Primeiro, a proibição de formação de coligações partidárias; e, depois, a obrigatoriedade de que os partidos realizassem a distribuição proporcional, entre candidatos negros e brancos, dos bilionários recursos públicos para financiamento de campanha e do tempo de propaganda eleitoral no rádio e na televisão.[1] Dessa forma, normas que buscam a promoção de equidade de gênero na política, que já estavam em vigor desde as eleições de 2016, foram estendidas para combater desigualdades raciais.

[1] No dia 10 de setembro de 2020, às vésperas do período oficial de campanha eleitoral, o TSE deliberou que os partidos políticos deveriam distribuir, proporcionalmente, entre os candidatos brancos e negros (*i.e.*, pretos e pardos), os recursos do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FFCH) e o tempo do horário gratuito de propaganda eleitoral (HGPE), no rádio e televisão (Brígido e Portinari, 2020).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 171 01/04/2022 13:54

Devido ao contexto pandêmico da Covid-19, as disputas ocorreram com menos tempo de campanha, restrição de atos corpo a corpo e intenso uso das redes sociais para acessar os eleitores. Nessa conjuntura, também assistimos na mídia nacional que, a despeito do *lockdown*, em várias cidades estadunidenses, havia multidões protestando nas ruas contra o assassinato do afro-americano George Floyd, vítima de brutalidade policial perpetrada na cidade de Minneapolis (BBC, 2020). Esses protestos antirracistas ao redor do mundo contribuíram para intensificar aqui as cobranças pela elucidação dos assassinatos da vereadora negra Marielle Franco e do seu motorista Anderson Gomes, no Rio de Janeiro, e tornaram mais legítimas as pautas de lutas contra o racismo, sexismo e LGBTQIA+fobia.

Próximas ao pleito que sagrou Jair Bolsonaro presidente (com a mobilização de discursos antissistêmicos e conservadores), as eleições de 2020 tanto promoveram retorno à "velha política"[2] (partidos de centro e de direita tradicional), como também uma série de novidades. Registrou-se aumento de candidaturas de políticos negros, mulheres, indígenas e minorias, assim como a eleição de mais indivíduos oriundos desses grupos.

Para disputar os cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador se inscreveram 557.407 candidatos (TSE, 2020).[3] Desse contingente, 498.933 candidatos disputaram 57.710 cadeiras nas câmaras municipais de 5.570 municípios. Também tiveram destaque candidaturas LGBTQIA+ e as chamadas "candidaturas coletivas". Mesmo sem estarem previstas na legislação atual, o número desse último tipo de postulações saltou de três, em 2012, para 13, em 2016, e 257, em 2020 (Russo, 2020). De forma geral, ligadas aos partidos de esquerda e centro-esquerda. Visíveis na maioria das capitais e principais cidades do país, quase metade dessas candidaturas foram registradas no nome de mulheres e/ou incluíam representantes de grupos marginalizados nos car-

[2] O termo "velha política" ganhou proeminência durante as eleições de 2014, como arma retórica, usada por novos partidos de centro e direita e por políticos autoproclamados *outsiders*, ligados tanto aos partidos tradicionais quanto às novas legendas, com um viés moralista de crítica aos chamados políticos profissionais. Empresários, celebridades e influenciadores digitais e *outsiders*, autodenominando-se arautos da "Nova Política", vocalizando um discurso de ataque ao *establishment* político, sobretudo aos partidos de esquerda, prometendo lutar contra a corrupção, abraçando um projeto neoliberal de redução do Estado, defesa da meritocracia e críticas às políticas de ação afirmativa.

[3] Segundo dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), 19,352 pessoas se registraram para disputar o cargo de prefeito; 19,725 ao cargo de vice-prefeito e 518,830 ao cargo de vereador.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 172 01/04/2022 13:54

gos político-eleitorais. Em caso de êxito eleitoral, as decisões do mandato são compartilhadas.

A emergência desses atores põe em questão os limites da democracia liberal e suas tradicionais formas de representação política que, ao focarem no indivíduo, privilegiam as ideias em vez da presença (Phillips, 2001), colaborando para a exclusão de distintos grupos sociais das esferas do poder, incluindo aqueles considerados vulneráveis.[4]

Durante décadas, grande parte dos teóricos se ancorou nos argumentos de Pitkin (1967), contrários à denominada representação descritiva, para quem o Legislativo não precisava ser um espelho da sociedade. Essa visão evitava tanto problemas relacionados com a identidade, escapando de essencialismos e determinismos, como arrogava à responsividade e à prestação de contas os elementos fundamentais da representação, que deveria ser substantiva. Porém, mais recentemente, tanto a ciência política como Estados e organismos internacionais questionam a ideia de representatividade que colabora para a reprodução das desigualdades sociais existentes, tendo em vista que costumam chegar aos espaços de poder os grupos socialmente privilegiados. Muitos teóricos afirmam que a existência de grupos com vulnerabilidade social tem gerado uma representação imperfeita ou desigual (Young, 2006).

Reelaborando Pitkin (1967), Mansbridge (1999) pensa a representação descritiva como a aproximação proporcional dos grupos no poder ao seu número na população, sugerindo um modo de amenizar a desigualdade política. Indo além do argumento identitário, ou seja, buscando escapar das armadilhas do essencialismo, Young (2006) defende que grupos marginalizados tenham vez nos espaços decisórios pelo fato de compartilharem uma perspectiva em comum, devido ao posicionamento na estrutura social. Já Phillips (2001) apoia o acesso de membros de grupos marginalizados ao poder, advogando por uma *política de presença* que tenha em consideração também a tradicional *política de ideias*, levando em conta a possibilidade de integrantes de "minorias" defenderem justamente políticas que colaborem para a manutenção do *status quo*.

[4] O termo vulnerabilidade social refere-se ao tratamento desigual e geralmente inferior que é dado a uma pessoa ou grupo de pessoas com base em determinados atributos que podem ser pessoais, culturais ou adquiridos: classe social, raça, gênero, religião, língua e orientação sexual (Guareschi et al., 2007).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 173 01/04/2022 13:54

Partindo do pressuposto de que é preciso ir além da defesa da diferença como mera questão de ideias e crenças e de que a representação também pode ser pensada por meio da presença de grupos marginalizados, somos guiados pelas seguintes indagações: qual é a porcentagem dos eleitos e as diferenças em relação a eleições anteriores? Há aproximação proporcional em relação aos seus números na população? Quais partidos tiveram mais candidaturas desses grupos? Quais legendas elegeram mais? De que modos é possível falar em avanços ou em limites da representação?

Nosso *corpus* é composto pelos dados eleitorais de candidaturas à vereança de mulheres, negros, indígenas, quilombolas e pessoas LGBTQIA+, em grandes cidades brasileiras, isto é, em municípios com mais de 200 mil eleitores. Consideramos que esse recorte abrange parcelas consideráveis dos excluídos nos espaços de poder no Brasil.

Argumentamos que a representação vem se diversificando com o avanço de pessoas de diferentes gêneros[5] e raças nos espaços decisórios e que essas variáveis se tornaram elementos incontornáveis no jogo político e eleitoral brasileiro.

Além desta introdução, este capítulo está dividido em mais três seções. Na primeira, apresentamos diferentes sentidos da representação, abordando questões históricas e teóricas. A segunda é dedicada à análise dos dados coletados e organizados acerca das candidaturas de gênero e raça nas grandes cidades brasileiras. Por fim, trazemos considerações que sintetizam as análises desenvolvidas ao longo do capítulo.

Os sentidos da representação

As influências da dimensão étnico-racial e de gênero não passaram totalmente despercebidas pelos modelos clássicos de comportamento eleitoral. Todavia, muitos ignoraram ou subdimensionaram os mecanismos de exclusão ou dominação colocados pela elite masculina branca para impedir o direito de voto das mulheres, dos negros e demais minorias nas escolhas dos governantes e para impedir sua participação nas disputas político-eleitorais.

Recentemente, diante do quadro de persistente sub-representação de negros, mulheres e outras minorias em cargos do Poder Legislativo e Executivo, em di-

[5] Conceito trazido à teoria política e social para diferenciar construções sociais de condicionamentos biológicos relacionados aos sexos (Scott, 2012).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 174 01/04/2022 13:54

versos países, pesquisadores na área de estudos sobre feminismo, gênero, raça e etnicidade argumentam que não se pode atribuir o déficit de representação desses grupos apenas ao resultado da vontade dos eleitores (Meneguello et al., 2012; Campos e Machado, 2015). Em outras palavras: não se trata somente de um quadro resultante da dinâmica da lei da oferta e da procura no mercado eleitoral. Refere-se, sobretudo, à existência de entraves institucionais que têm raízes históricas e criam ambiente de desequilíbrio nas disputas político-eleitorais.

A democracia moderna se originou de uma concepção elitista, que visava dar à parte da população (branca e masculina) poder pontual e restrito, apto apenas para ajudar a selecionar[6] as "melhores pessoas", de acordo com suas opiniões, ideias e crenças. Apesar desse sistema, desenvolvido pelos federalistas,[7] contemplar a proteção das minorias contra a tirania da maioria (mal presente, de acordo com eles, nas democracias puras), os grupos minoritários eram somente aqueles que possuíam o privilégio de serem considerados cidadãos (homens, proprietários, brancos). A emergência do sufrágio universal e dos partidos modificou pouco essa conjuntura, historicamente questionada por aqueles que, compondo grande parte da organização social, estavam completamente ausentes das esferas de poder.

Essa exclusão era legitimada pelos contratos sociais da modernidade, que criavam, simultaneamente, a liberdade e a dominação no mundo capitalista (Pateman, 1993). Dividindo a sociedade civil entre os âmbitos público e privado, os contratos rompiam com a autoridade paterna ao pregar liberdade, igualdade e fraternidade entre todos os indivíduos, negando, simultaneamente, essa possibilidade às mulheres, destinadas ao lar. Criavam, desse modo, o que Pateman (1993) chamou de "o patriarcado moderno", no qual os irmãos (homens, brancos e proprietários) tinham direito a decidir em nome de toda a sociedade, criando suas leis e instituições de acesso restrito.

A cidadania limitada, que evidenciou primeiramente a negação desta às mulheres burguesas e aos negros, transmutou-se, na contemporaneidade, em cidadanias de segunda categoria (Taylor, 1994), que o próprio liberalismo passou a buscar soluções para contornar (Rawls, 2016), por meio de mecanismos como as cotas.[8]

---

6 A partir das eleições e da representação.

7 Série de artigos que faziam a defesa da Constituição dos Estados Unidos.

8 No Brasil, desde 1995, têm surgido legislações que buscam reservar percentual mínimo de vagas de mulheres nas listas partidárias, como a Lei nº 9.100/1995 que indicava que para o cargo de vereador 20% das vagas de cada partido ou coligação deveriam ser

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 175 01/04/2022 13:54

Quando o mundo soviético ruiu, e a democracia liberal foi celebrada como símbolo do "fim da história", foi a consolidação, a ampliação e a qualidade das democracias que entrou em pauta. No ano de 1995, na Conferência de Pequim, as Nações Unidas (ONU) decidiram que os direitos das mulheres deveriam ser incluídos como direitos humanos, tendo em vista que estes haviam sido pensados tendo como modelo o homem branco e europeu. Naquela década, 11 países da América Latina começaram a implementar suas políticas de cotas, visando tornar suas democracias mais justas e inclusivas. A justiça passou a ser percebida como uma questão de redistribuição, reconhecimento e representação,[9] sendo esta pautada pela questão da presença, da perspectiva e da aproximação aos grupos que compõem determinada realidade social.[10]

Para possibilitar a inclusão de grupos marginalizados, algumas democracias passaram a defender a necessidade de colocar nas arenas decisórias grupos sociais que apresentam alguma condição de vulnerabilidade social, a qual pode se estabelecer devido a determinados atributos pessoais, culturais ou adquiridos (Guareschi et al., 2007). Segundo essa interpretação, as minorias devem ser portadoras de direitos, e devem ter liberdade para se expressarem e defenderem sua diferença.

Por sua vez, os grupos dominantes têm se valido do poder estatal para estabelecer políticas discriminatórias de forma a manter seus privilégios e garantir a invisibilidade das "minorias", por meio de relações de dominação, dependência e fragilização. No que diz respeito às conquistas das mulheres e aos direitos obtidos pela população LGBTQIA+, por exemplo, a rejeição aos novos direitos ensejou uma reação neoconservadora que une neoliberais a distintos setores sociais e religiosos (Biroli et al., 2020). Esses diferentes atores convergem na defesa de concepções morais unitárias, buscando restringir direitos em nome da família, da liberdade de mercado e das crenças religiosas (Biroli et al., 2020).

No Brasil, o neoconservadorismo (Biroli et al., 2020), que chegou ao auge em 2018 com a eleição de Jair Bolsonaro, já havia se organizado contra o avanço dos direitos das mulheres e da população LGBTQIA+, conquistando

preenchidas por mulheres. A Lei nº 9.504/1997 prescrevia, para os pleitos subsequentes, a reserva de 30% das vagas nas legendas, enquanto a Lei nº 12.034/2009 tornou obrigatório o preenchimento do percentual mínimo de 30% das vagas para mulheres. Recentemente, a partir da Reforma Política de 2015 e de decisão do STF, em 2018, a legislação estabelece que as candidatas devem ter acesso proporcional aos recursos de campanha destinados aos seus partidos.

9 Rawls (2016); Taylor (1994); Fraser (2007).

10 Phillips (2001); Young (2006); Mansbridge (1999).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 176 01/04/2022 13:54

a presidência de importantes comissões no Congresso; o cargo máximo na mesa diretora da Câmara; e defendendo projetos como o "Estatuto do Nascituro" e a chamada "cura gay". Esse movimento está diretamente relacionado com o progresso dos direitos das mulheres, da população LGBTQIA+ e de outros grupos minoritários no poder, tendo em vista que o fundamento dos ataques do novo conservadorismo tem como alvo o direito à diferença de ser, de manifestar-se e de estar presente em distintos e destacados espaços.

Enquanto se ampliam, na prática, a noção de reconhecimento e a percepção de opressões cruzadas, que preponderam em sociedades desiguais como a brasileira, aumenta, em sentido contrário, a reação aos novos sujeitos de direito. Partindo dessa perspectiva, analisaremos os dados coletados por meio do modo como aparecem nas bases do TSE, atentando para o fato de que opressões específicas[11] podem estar encobertas.

A seção a seguir vai apresentar os dados organizados em tabelas, o que nos permitirá começar a responder as perguntas que norteiam este capítulo: qual é a porcentagem dos eleitos e as diferenças em relação a eleições anteriores? Há aproximação proporcional em relação aos seus números na população? Quais partidos tiveram mais candidaturas desses grupos? Quais legendas elegeram mais? De que modos é possível falar em avanços ou em limites da representação?

Aspectos metodológicos do estudo

Para estabelecer padrões comparativos entre os grupos minoritários que disputaram a eleição de 2020 para os cargos de vereador no Brasil, a pesquisa utilizou os dados eleitorais disponíveis no TSE. Eles foram organizados a partir das seguintes variáveis: raça; gênero; município onde foi eleito; estado e região; partido do candidato; ideologia partidária e eleito/não eleito.

Para esta pesquisa, a identificação no processo eleitoral se estabeleceu de forma diferenciada. Mulheres, por exemplo, foram identificadas a partir do critério biológico, expresso nos dados dos resultados eleitorais disponibilizados pelo TSE. Pretos, pardos e indígenas foram classificados por meio do critério de autodeclaração racial, que passou a constar nas fichas de inscrição de candidaturas a partir de 2014.

[11] Referimo-nos às opressões cruzadas (Davis, 2016), que acontecem nas interseções entre classe, raça, gênero, etnia.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 177 01/04/2022 13:54

Vale destacar que, apesar de se estabelecer como um critério sujeito a críticas, a autoidentificação é largamente defendida pelos especialistas, pois está ligada à forma como a pessoa, em sua subjetividade, identifica-se como pertencente a determinado grupo, compartilhando aspectos da cultura, costumes, crenças, valores e práticas identitárias (Soares, 2008).

Osório (2003) informa que existem três métodos de identificação de grupos minoritários, utilizados na contagem e diversificação dos indivíduos em diversos países do mundo: 1) Identificação biológica: consiste no emprego de técnicas derivadas da biologia (como o DNA) para classificar o pertencimento do indivíduo a determinado segmento, por meio de sua ascendência familiar e laços genéticos; 2) Heteroidentificação: em que outro indivíduo, a partir de sua observação pessoal, e com base em critérios objetivos, atribui o pertencimento de certo indivíduo a determinado grupo; 3) Autoidentificação: o próprio indivíduo se reconhece como fazendo parte de determinado segmento minoritário, seja étnico/racial, religioso, político ou de gênero.

Apesar de sabermos que qualquer critério utilizado é passível de questionamentos, o Brasil, seguindo recomendações de organismos internacionais, principalmente em situações em que o próprio interessado é o responsável pela informação, tem preferido assumir como critério definidor do pertencimento a autoidentificação.[12]

Neste capítulo, trabalhamos apenas os dados relativos à base de dados disponível em 28 de março de 2020, que pode ter sofrido mudanças no decorrer dos meses, devido à incorporação ou retirada de dados decorrentes dos resultados dos casos que estavam *sub judice* ou com alguma inconsistência no repositório disponibilizado.

Por outro lado, os dados para a determinação da participação de indivíduos vinculados aos grupos LGBTQIA+ e quilombolas continuam imprecisos, pois, até o momento, o TSE não estabeleceu nenhum critério que possibilite a identificação desses sujeitos, o que tem dificultado a realização de pesquisas mais realistas sobre a participação desses grupos no processo eleitoral. Devido à dificuldade na determinação do número de casos vinculados à população LGBTQIA+ e a quilombolas, a pesquisa utilizou dados dispersos, coletados junto a conteúdos de jornais, blogs, redes sociais e associações de classes, que

[12] No Brasil, em situações em que a autoidentificação implique algum tipo de vantagem para o indivíduo, como concursos públicos ou política de cotas, esse método tem sido complementado com métodos de heteroclassificação, pois muitos indivíduos podem deliberadamente usar daquele recurso apenas para ter acesso aos benefícios.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 178 01/04/2022 13:54

divulgaram informações sobre a eleição de representantes dos segmentos e permitiram agrupá-las e correlacioná-las com os dados dos resultados eleitorais.

Nesse sentido, o total de casos coletados desses dois segmentos, nas eleições de 2020, pode não se constituir como reflexo da realidade, pois a divulgação das candidaturas nas plataformas digitais pode ter se concentrado apenas nas candidaturas de lideranças já estabelecidas e com grande ativismo político, deixando de fora candidaturas que, mesmo se reconhecendo como LGBTQIA+ ou quilombolas, não exercem nenhum ativismo político vinculado à defesa dessas pautas.

Para estabelecer correlações entre a representação de minorias para as Câmaras municipais e as variáveis selecionadas, mobilizamos instrumentos de estatística que permitem descrever o comportamento dos dados a partir da ocorrência das partes em relação ao universo analisado. As variáveis selecionadas foram processadas por meio dos métodos estatísticos descritivos e inferenciais, utilizando medidas de frequência absoluta e relativa para analisar a distribuição da variável dependente (participação e eleição de grupos minoritários) em função das variáveis independentes (cargos em disputa, crescimento das candidaturas e dos eleitos, taxa de sucesso, regiões do país e ideologia partidária dos candidatos eleitos e não eleitos).

Participação de grupos minoritários em cargos legislativos na eleição de 2020

As eleições municipais de 2020 ocorreram em 5.570 municípios, distribuídos desigualmente nos diversos estados e regiões do país. Concorreram ao cargo de vereador cerca de 498.933 candidatos(as) para as 57.710 vagas disponíveis. Conforme pode ser observado na tabela 1, as mulheres, por exemplo, aumentaram sua participação nas listas de candidaturas, saindo de 32,5%, em 2016, para 34,6%,[13] em 2020. A ampliação desse número, junto ao maior acesso aos recursos de campanha, parece ter se refletido no aumento das eleitas, que saíram de um percentual de 13,5%, em 2016, para 16%, em 2020. O avanço, entretanto, não foi suficiente para reduzir a desigualdade entre homens e mulheres na política brasileira, pois a condição de sub-representação a que estas estão submetidas não foi alterada.

[13] Percentual ainda muito próximo do exigido pela lei: devem representar, no mínimo, 30% da oferta de candidaturas de cada partido.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 179 01/04/2022 13:54

Tabela 1

VEREADORES(AS) ELEITOS(AS) SEGUNDO GRUPOS MINORITÁRIOS. ELEIÇÃO 2020

MINORIAS	CANDIDATOS(AS)		ELEITOS(AS)	
	Frequência	Percentual	Frequência	Percentual
Mulheres	172.665	34,6	9.231	16,0
Homens	326.268	65,4	48.479	84,0
Brancos(as)	235.702	49,9	30.992	53,7
Pretos(as)	54.208	10,9	3.564	6,2
Pardos(as)	199.446	40,0	22.174	38,4
Indígenas	1.988	0,4	176	0,3
Quilombolas	328	0,1	68	0,1
LGBTQIA+	293	0,1	54	0,1

Fontes: Tribunal Superior Eleitoral (TSE); dados do site Aliança Nacional LGBT; dados compilados pelos autores.

Na comparação entre o percentual de candidaturas e o de eleitos, percebe-se que a maioria dos grupos minoritários apresentou algum tipo de discrepância. Por exemplo: as mulheres responderam por cerca de 34,6% do total das candidaturas, mas elegeram apenas 16%, enquanto os homens contribuíram com cerca de 65,4% das candidaturas, mas elegeram cerca de 84% do total de candidatos. Isso reforça as conclusões já evidenciadas por alguns autores[14] sobre a dificuldade do sistema eleitoral brasileiro de incorporar mulheres nas arenas de representação política.

A mesma situação ocorre na comparação realizada a partir do recorte racial. Foram 49,9% de candidaturas de indivíduos que se autodeclararam brancos(as), mas eles representaram cerca de 53,7% de todos os vereadores eleitos em 2020. Em contrapartida, os autodeclarados pretos e pardos apresentaram relação inversa: participaram com percentual de 10,9% e 40% das candidaturas. No entanto, elegeram, respectivamente, apenas 6,2% e 38,4%, do total de eleitos em 2020.

No caso das candidaturas derivadas de grupos indígenas, quilombolas e LGBTQIA+, a relação entre o percentual de candidatos e o percentual de eleitos se manteve numa situação de equilíbrio. Todavia, é válido ressaltar que esses grupos apresentam reduzidos percentuais (tanto de candidaturas quanto de eleitos) em relação aos outros grupos, o que os torna altamente invisibilizados no processo de representação para a formação do poder político às câmaras municipais.

[14] Bohn (2009); Araújo (2009); Meireles e Andrade (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 180 01/04/2022 13:54

Evolução da participação das minorias no transcurso da eleição de 2016 para 2020

Numa avaliação do crescimento das candidaturas, comparando-se as duas últimas eleições, verificou-se que, de fato, alguns grupos minoritários têm conquistado alguns avanços, mesmo que tímidos, em sua expressão política em cargos de representação na esfera local, conforme demonstrado na tabela seguinte.

Tabela 2

PERCENTUAL DAS CANDIDATURAS A VEREADOR(A) SEGUNDO GRUPO MINORITÁRIO.[15] ELEIÇÃO 2016 E 2020

Minoria	Candidatos(as)				Eleitos(as)			
	2016		2020		2016		2020	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Mulheres	143.19	32,5	172.665	34,6	7.786	13,5	9.231	16,0
Homens	297.906	67,5	326.268	65,4	49.80	86,5	48.479	84,0
Brancos(as)	223.960	50,7	235.702	47,2	33.23	57,7	30.992	53,7
Pretos(as)	39.380	8,9	54.208	10,9	2.880	5,0	3.564	6,2
Pardos(as)	174.360	39,5	199.446	40,0	21.424	37,2	22.174	38,4
Indígenas	1.495	0,3	1.988	0,4	168	0,3	176	0,4
Quilombolas	–	–	328	0,1	–	0,1	68	0,1
LGBTQIA+	278	0,1	293	0,1	17	0,1	54	0,1

Fontes: TSE; dados do site Aliança Nacional LGBT; dados compilados pelos autores.

No caso do recorte racial, percebe-se que a mesma situação ocorreu, pois pretos e pardos também tiveram ligeiro acréscimo, tanto no número de candidaturas quanto no de eleitos. Salientamos que essa foi a primeira vez que as candidaturas provenientes da população negra (somatória de pretos e pardos) superaram o quantitativo de brancos na esfera da participação em cargos eletivos. O fenômeno pode ser reflexo de novo direcionamento por parte dos candidatos, principalmente aqueles que estão concorrendo à reeleição, que alteraram a autoidentificação, nas fichas de inscrição de candidaturas, no transcurso da eleição de 2016 para 2020. Verificou-se que cerca de 36% dos

[15] No caso dos quilombolas, não conseguimos informações sobre a eleição de 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 181 01/04/2022 13:54

candidatos que disputaram a reeleição em 2020 alteraram a autodeclaração racial, mudando sua identificação referente à cor da pele de branca para parda.

Supomos que a reclassificação deriva tanto de um comportamento utilitarista de candidatos e partidos para garantir acesso aos recursos partidários de campanha destinados aos candidatos negros como resulta da crescente politização da questão racial, nas últimas décadas, no país. Pereira (2020) destaca que o ativismo dos movimentos sociais tem trazido a questão do racismo, preconceito e desigualdade racial para o debate público, possibilitando que diversas pessoas reformulem questões relacionadas com suas respectivas identidades e alterem ou revejam seu critério de autoidentificação racial nas pesquisas de contagem populacional. Nesse sentido, entendemos que os debates sobre questões de gênero e raça, e as ações afirmativas na política, têm influenciado o padrão de recrutamento político dos partidos, mas não foram, ainda, capazes de promover maior equidade no desempenho eleitoral.

No caso de indígenas e LGBTQIA+, os dados informam que esses grupos também conseguiram expandir sua participação tanto no percentual de candidaturas quanto no número dos eleitos. Os indígenas saíram de 1.495 para 1.988 candidatos e de 168 para 176 eleitos. Para um grupo racial que representa menos de 0,5% da população, e é um dos de maior fragilidade social na produção de políticas públicas, o crescimento tem significado expressivo. Souza e colaboradores (2020), ao analisarem a participação de candidatos indígenas na eleição de 2016, informam que os povos indígenas talvez sejam aqueles que apresentam as maiores dificuldades para inclusão nas arenas de tomada de decisão política nos diversos níveis de governo. Os autores destacam que, em seus quase 200 anos de existência e 56 legislaturas, apenas dois candidatos indígenas foram eleitos para a Câmara dos Deputados.

De condição similar, também se conclui que os candidatos e eleitos provenientes da representação vinculada aos segmentos LGBTQIA+ apresentaram expressivo crescimento, principalmente entre os eleitos, que saíram de 17 para 54 representantes, segundo os dados catalogados pela Aliança Nacional LGBT, site que agrega informação sobre ativismo e participação política de lideranças LGBTQIA+ na esfera da representação eleitoral. Entre os quilombolas, não foi possível identificar a evolução das candidaturas, pois, na eleição de 2016, não conseguimos encontrar uma base de dados, com algum grau de confiabilidade, que permitisse realizar comparações entre os dois períodos analisados.

Para ilustrar com maior clareza a evolução do crescimento da representação de grupos minoritários na esfera do poder local, a pesquisa utilizou como indicador de transformação temporal a taxa de crescimento das candidaturas

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 182 01/04/2022 13:54

e de eleitos, bem como a taxa de sucesso das candidaturas, que permite comparar e avaliar de forma mais precisa o impacto das mudanças ocorridas ao longo de duas eleições sequenciais num mesmo território. Os dados indicam que (tabela 3), entre todos os grupos que participaram da eleição de 2020 na condição de minorias políticas, os indivíduos pertencentes ao segmento LGBTQIA+ foram aqueles que obtiveram os resultados mais surpreendentes. Esse grupo, apesar de ter apresentado baixa taxa de crescimento entre as candidaturas (cerca de 5,5%), teve taxa de aumento entre os eleitos na ordem de 217,6%. Em seguida, aparecem os pretos(as), com taxa de crescimento entre os eleitos de 23,7%, seguidos das mulheres (18,6%) e indígenas (4,8%). Por outro lado, na mesma proporção em que grupos minoritários avançaram no processo de representação, grupos componentes dos estratos majoritários tiveram redução no quadro geral da competição eleitoral. Os homens tiveram redução entre os eleitos na ordem de -2,7% e os brancos, -6,7%.

Tabela 3

TAXA DE CRESCIMENTO *VS.* TAXA DE SUCESSO DAS CANDIDATURAS A VEREADORES(AS) SEGUNDO GRUPO MINORITÁRIO.[16] ELEIÇÃO 2016 E 2020

MINORIA	CANDIDATOS(AS)		TAXA DE CRESCIMENTO	ELEITOS(AS)		TAXA DE CRESCIMENTO	TAXA DE SUCESSO	
	2016	2020		2016	2020		2016	2020
Mulheres	143.169	172.665	20,6%	7.786	9.231	18,6%	5,4	5,3
Homens	297.906	326.268	9,5%	49.806	48.479	-2,7%	16,7	14,9
Brancos	223.960	235.702	5,2%	33.231	30.992	-6,7%	14,8	13,1
Pretos(as)	39.380	54.208	37,7%	2.880	3.564	23,7%	7,3	6,6
Pardos(as)	174.360	199.446	14,3%	21.424	22.174	3,5%	12,3	11,1
Indígenas	1.495	1.988	33,0%	168	176	4,8%	11,2	8,9
Quilombolas	–	328	–	–	68	–	-	20,7
LGBTQIA+	278	293	5,4%	17	54	217,6%	6,1	18,4

Fontes: TSE; dados do site Aliança Nacional LGBT; dados diversos compilados pelos autores.

[16] No caso dos quilombolas, não conseguimos informações sobre a eleição de 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 183 01/04/2022 13:54

Para identificar de forma mais precisa a relação comparativa no desempenho entre os grupos, a pesquisa calculou a taxa de sucesso eleitoral que corresponde à razão entre o número total de candidatos lançados e o total de candidatos efetivamente eleitos. A taxa de sucesso serve de indicador para medir o desempenho real e se os esforços de expansão das candidaturas se refletem na conquista de poder parlamentar ao longo de um determinado período.

Entre os grupos analisados, o melhor desempenho na relação candidatos/eleitos se estabeleceu entre os candidatos pertencentes aos LGBTQIA+, que saíram de uma taxa de sucesso de 6,1, em 2016, para 18,4, em 2020, ou seja, os esforços de expansão dessas candidaturas ofereceram resultados positivos mensuráveis.

Os outros grupos, entretanto, quase não apresentaram variações significativas na taxa de sucesso eleitoral no transcurso da eleição de 2016 para 2020. As variações verificadas foram estatisticamente pouco significativas, indicando que o aumento no número de candidatos, mesmo que numericamente relevante, não implica necessariamente aumento proporcional no número de representantes, evidenciando a necessidade de novas estratégias institucionais (reserva de vagas, por exemplo) para expandir a representação dos grupos marginalizados na composição do Poder Legislativo.

Apesar de não podermos afirmar que as práticas de desaceleração do preconceito ou da discriminação de grupos minoritários estejam arrefecendo no Brasil, os dados indicam maior participação de lideranças provenientes desses segmentos nas esferas de deliberação pública e revelam que as estratégias de mobilização e organização política desses grupos podem gerar pressão por mudanças.

Eleição de grupos minoritários entre as regiões brasileiras

Numa perspectiva geográfica, levando-se em consideração as diferenças regionais, a pesquisa procurou verificar a existência (ou não) de diferenças na eleição de representantes provenientes de grupos minoritários em razão da diversidade populacional, racial e de padrões de desenvolvimento que diferenciam as cinco regiões que compõem a esfera política nacional. Verificou-se que, de fato, há motivos para defender que a eleição de determinados segmentos minoritários acontece com mais intensidade em algumas regiões e com menor intensidade em outras.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 184 01/04/2022 13:54

Tabela 4

DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DOS VEREADORES ELEITOS SEGUNDO REGIÃO DO PAÍS E GRUPO MINORITÁRIO

Municípios	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul	BRASIL
Mulheres	16,5%	16,7%	15,7%	14,1%	17,6%	16,0%
Homens	83,5%	83,3%	84,3%	85,9%	82,4%	84,0%
Brancos	22,2%	32,2%	45,2%	64,4%	88,9%	53,7%
Pardos	66,6%	58,1%	46,5%	27,4%	7,9%	38,4%
Pretos	8,0%	7,6%	6,3%	6,5%	2,5%	6,2%
Indígenas	1,4%	0,3%	0,5%	0,1%	0,2%	0,3%
Quilombolas	0,1%	0,1%	0,0%	0,1%	0,0%	0,1%
LGBTQIA+	0,1%	0,1%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%

Fontes: TSE; dados do site Aliança Nacional LGBT; dados diversos compilados pelos autores.

A presença de discrepância na eleição entre homens e mulheres entre regiões é quase inexistente. Os dados indicam que, do ponto de vista estatístico, diferentemente de outras pesquisas, há pouca margem de diferenciação entre os resultados apresentados. Isso indica que a sub-representação feminina ocorre indistintamente em todas as regiões, com poucas variações. Mas, no caso do recorte racial, a situação apresenta ligeiras modificações.

As regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste elegeram em sua maioria candidatos autodeclarados negros (somatório de pretos e pardos), em contraposição às regiões Sudeste e Sul que elegeram maior proporção de candidatos brancos. A região Sul do Brasil apresentou a maior discrepância, elegendo cerca de 88,9% de candidatos brancos e apenas 10,4% de negros. No lado oposto, a região onde a população negra encontra maiores oportunidades de ingressar nas arenas de representação política é a região Norte, que elegeu 74,6% de negros em relação aos candidatos autodeclarados brancos.

Essa evidência demonstra que a representação racial no Brasil segue as características demográficas da população brasileira, razão pela qual não se pode aderir a argumentos simplificadores de que o Sul é mais excludente do que o Norte, pois a exclusão de grupos minoritários e a sub-representação ocorre em todas as regiões do país.

De acordo com dados demográficos da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), divulgados em 2016, na região Sul, cerca de 76,8% da população se autodeclarava branca, situação oposta aos estados da região Norte,

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 185 01/04/2022 13:54

onde 79,3% da população se autodeclarava negra (Jesus e Hoffmann, 2020), o que oferece explicação para as discrepâncias encontradas entre as regiões em relação ao recorte racial.

No caso dos candidatos de origem indígena, a situação de exclusão política ocorre em quase todas as regiões do país, mas com melhor situação de elegibilidade na região Norte, que elegeu cerca de 1,4% de candidatos indígenas. Nesse caso, também é válido o argumento de sua participação na pirâmide demográfica, pois a maior concentração de populações indígenas está justamente na região Norte, que responde por 37,4 do total de indígenas autodeclarados no Brasil.

Para os grupos LGBTQIA+, os dados coletados indicam que a maior proporção de eleitos está concentrada no Sudeste. O maior protagonismo da região Sudeste nas candidaturas LGBTQIA+ pode estar relacionado com a organização política desses sujeitos, pois a maior parcela de associações e ativismo político se concentra nessa região, segundo dados da Associação Brasileira de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Intersexos (ABGLT). É válido destacar que, no caso da população LGBTQIA+, os dados da participação do segmento na estrutura demográfica dos estados e regiões do país são desconhecidos, pois não há pesquisas confiáveis que identifiquem, por meio de critérios de autodeclaração, a presença do grupo na pirâmide demográfica e nem no processo eleitoral, razão pela qual os dados são imprecisos e poucos sistematizados.

A ideologia partidária na eleição de grupos minoritários

No Brasil, para a eleição dos representantes, há a necessidade da filiação partidária, o que torna os partidos políticos atores relevantes no processo de representação. Sacchet (2012) informa que os partidos funcionam como canais de comunicação entre as demandas dos representados e as arenas decisórias e se constituem como instrumento de recrutamento de lideranças para o exercício da representação.

Nos estudos sobre participação de grupos sociais, é comum agregarmos os partidos a partir de recortes ideológicos, pois parte da literatura aceita a ideia de que partidos de esquerda são historicamente mais abertos às pautas e reivindicações de grupos minoritários. Dessa forma, procurou-se avaliar o peso da ideologia partidária na eleição dos grupos minoritários considerados nesta pesquisa.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 186 01/04/2022 13:54

Tabela 5

DISTRIBUIÇÃO DOS VEREADORES ELEITOS SEGUNDO IDEOLOGIA PARTIDÁRIA E GRUPO MINORITÁRIO (2020)

MINORIA	ESQUERDA		CENTRO		DIREITA	
	Freq.	%	Freq.	%	Freq.	%
Mulheres	1.815	19,7	2.324	25,2	5.092	55,1
Homens	9.126	18,8	11.716	24,2	27.663	57,0
Brancos(as)	5.369	17,3	8.455	27,3	17.168	55,4
Pretos(as)	890	24,9	669	18,8	2.005	56,3
Pardos(as)	4.477	20,2	4.667	21,1	13.020	58,7
Indígenas	45	25,6	46	26,1	85	48,3
Quilombolas	20	29,5	19	27,9	29	42,6
LGBTQIA+	24	44,5	12	22,2	18	33,3

Fontes: TSE; dados do site Aliança Nacional LGBT; dados diversos compilados pelos autores.

Na análise dos dados, percebemos que nem todas as minorias são recrutadas preferencialmente por partidos de esquerda, conforme supõe parte da literatura (Sacchet, 2012; Pereira, 2020). No caso dos grupos analisados, os dados relativos à eleição de 2020 revelaram que o maior protagonismo na eleição de candidatos(as) vinculados(as) a grupos minoritários se estabeleceu, em maior proporção, por legendas vinculadas ao campo da direita, com exceção de membros de grupos minoritários representativos da população LGBTQIA+, cuja eleição se estabeleceu em sua maior proporção por partidos de esquerda.

É válido lembrar que essa situação não reflete necessariamente a posição ideológica dos candidatos e sua vinculação (ou não) a pautas identitárias. Na realidade brasileira, diversos autores indicam que os partidos possuem raízes frágeis na sociedade e não têm capacidade de criar laços de lealdade entre os candidatos e as siglas. Num processo altamente competitivo como o brasileiro, os candidatos não procuram os partidos por critérios de identidade ideológica, mas, sobretudo, por cálculos sobre suas reais chances de obter sucesso nas urnas ao disputar a eleição. Além disso, os partidos vinculados ao campo da direita são quantitativamente superiores às legendas de centro e esquerda, o que pode interferir nesse resultado.

Por outro lado, as disputas políticas são impulsionadas por determinações provenientes de situações de conjuntura e não podemos esquecer que a elei-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 187 01/04/2022 13:54

ção de 2020 ainda estava se estruturando sob os auspícios do neoconservadorismo, que produziu grandes mudanças no posicionamento dos eleitores com respeito aos principais partidos e redirecionamento de alguns candidatos ao vincularem seus nomes a determinadas legendas. Por essa razão, como houve certo crescimento dos eleitores que manifestaram preferência por candidatos de direita na esfera nacional e estadual nos pleitos de 2018, é de se esperar que haja redirecionamento de candidaturas para partidos vinculados a esse campo ideológico. Por outro lado, uma velha característica dos conservadorismos e do patriarcado diz respeito ao estímulo a divisões internas dos grupos marginalizados,[17] buscando fragilizar alianças que abalem as velhas estruturas desiguais da política e da sociedade, em momentos nos quais a inclusão política parece ser incontornável.

Conclusões

O Brasil é uma sociedade organizada com base na diferença sexual, racial e étnica. A partir dos dados eleitorais das eleições de 2020, observamos que essa desigualdade segue espalhada pelo território brasileiro, ainda que venha sendo timidamente questionada com a eleição de representantes que se destacam pela diferença em relação aos tradicionais "donos do poder". A representação vem se tornando diversa com a eleição de mais mulheres, negros, população LGBTQIA+, em diferentes legendas. Percebe-se, a partir dos dados, que a inclusão política é elemento incontornável dentro da democracia representativa brasileira, tendo em vista que passa a ocorrer em partidos de todo o espectro político.

No entanto, na comparação entre o percentual de candidaturas e o percentual de eleitos, percebe-se que a maioria dos grupos minoritários apresentou algum tipo de discrepância nos resultados. As mulheres representaram cerca de 34,6% do total das candidaturas, mas só 16% foram eleitas. Os homens, por sua vez, contribuíram com cerca de 65,4% das candidaturas, elegendo em torno de 84% do total de candidatos. O mesmo pode ser visto a partir do recorte racial. Os autodeclarados brancos(as) representaram cerca de 49,9% das candidaturas, mas responderam por cerca de 53,7% de todos os vereadores eleitos em 2020. Em contrapartida, os autodeclarados pretos e pardos apre-

[17] Davis (2016); Lerner (2019); Martins (2020).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 188 01/04/2022 13:55

sentaram relação inversa: 10,9% e 40% das candidaturas, mas apenas 6,2% e 38,4%, respectivamente, do total de eleitos em 2020.

No caso de indígenas e LGBTQIA+, os dados informam que esses grupos conseguiram expandir sua participação tanto no percentual de candidaturas quanto no êxito eleitoral. Os indígenas saíram de 1.495 para 1.988 candidatos e de 168 para 176 no número de eleitos.

Os indivíduos pertencentes ao segmento LGBTQIA+ foram aqueles que obtiveram os resultados mais surpreendentes. Apesar de terem apresentado baixa taxa de crescimento entre as candidaturas (cerca de 5,4%), tiveram aumento de 217,6% entre os eleitos. Depois, aparecem os pretos, com taxa de crescimento de 23,7%, seguidos das mulheres (18,6%), dos indígenas (4,8%) e dos pardos (3,5%). Na mesma proporção em que grupos minoritários avançaram no processo de representação, grupos componentes dos estratos majoritários tiveram redução no quadro geral da representação. Os homens tiveram redução de -3,1% e os brancos, -7,1%.

A eleição de determinados segmentos minoritários acontece com mais intensidade em algumas regiões e com menor intensidade em outras. Apesar de as mulheres serem sub-representadas em todas as regiões, indígenas e negros são mais votados no Norte, possivelmente devido à participação na pirâmide demográfica, e a população LGBTQIA+, no Sudeste (provavelmente porque lá têm maior organização política).

Em relação à ideologia partidária, membros de grupos marginalizados estão sendo eleitos por meio de siglas que abrangem todo o espectro político. Nesse sentido, diferentemente de conservadorismos anteriores, que buscavam barrar a entrada de determinados grupos nos espaços de poder, as eleições municipais de 2020 evidenciam a possibilidade de estratégias neoconservadoras que passam pela inclusão de indivíduos de grupos marginalizados.

Observamos, por um lado (desde a eleição presidencial de 2018), que lideranças com discursos machistas, homofóbicos, anti-indigenistas passam a buscar aliados com as características que tanto repudiam. Mas, por outro, vemos que se reforçam candidaturas contrárias ao neoconservadorismo que incluem pessoas de grupos marginalizados defensoras de seus direitos, como no caso das candidaturas coletivas em que distintas pessoas se unem, em torno do combate a opressões compartilhadas, para buscar possibilitar a eleição de alguém que vá lutar contra a desigualdade estrutural nas esferas de poder. É importante destacar: ainda que mulheres e pardos sejam eleitos em ambos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 189 01/04/2022 13:55

os polos do horizonte político, quando há candidaturas em que os papéis de gênero são transgredidos (caso da população LGBTQIA+), os eleitos se encontram mais à esquerda.

Assim, além da presença dos grupos marginalizados, percebemos que está em disputa também o papel desses grupos dentro das sociedades, bem como a própria inclusão política (se subordinada às estruturas socialmente desiguais ou transgressora de hierarquias e ideias que oprimem). Nesse sentido, julgamos ser possível pensar em dois tipos de acesso às esferas do poder: 1) a partir do *ingresso político transgressor* (que rompe com a supremacia masculina branca por meio da presença e das ideias); 2) por meio de *ingresso político subordinado* (apenas o corpo diferente rompe com a representação tradicional). Em relação a esse último, Damares Alves e Sérgio Camargo são dois exemplos, no âmbito nacional, de agentes que ocupam espaços decisórios para advogar em nome do *status quo*.

O alerta de Phillips (2001), ao afirmar que a *política de presença* deve ter em conta também a *política de ideias*, deve ser levado em consideração se quisermos que a representação seja realmente democrática, com a inclusão não só da presença, mas também da diversidade de perspectivas que os grupos em desvantagem na estrutura social podem trazer aos espaços de poder.

Ao longo da campanha eleitoral, e após os resultados das urnas, foram registrados dezenas de casos de ameaças e agressões físicas e via internet, contra líderes mulheres, LGBTQIA+ e negros. As candidatas negras e LGBTQIA+ eleitas, por partidos de esquerda ou centro-esquerda, foram as principais vítimas das ameaças de morte e de ataques racistas e homofóbicos. Em evento realizado em junho de 2021, na Câmara dos Deputados, as vereadoras, algumas delas que haviam se tornado as primeiras mulheres negras eleitas para essas casas legislativas, denunciaram ameaças, agressões e pediram apoio do Legislativo federal (TSE, 2021). Elas solicitaram a criação de uma rede de proteção para que vereadoras e vereadores consigam denunciar essas violências, tenham acompanhamento institucional e sejam aprovados projetos de lei que criminalizem a violência política de gênero, raça e contra candidatos e candidatas LGBTQIA+. Esses ataques evidenciam que a reação neoconservadora, para além do âmbito da disputa de ideias, materializa-se contra a própria presença e a ousadia dos corpos divergentes.

Assim, ainda que seja possível falar em avanço da diversidade da representação em 2020, é preciso atentar para seus limites: a inclusão de membros de grupos marginalizados não foi suficiente para alterar a desigualdade e a

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 190 01/04/2022 13:55

discriminação tradicionais; avançar no sentido das ideias é fundamental para que haja mais presença de grupos minoritários nos espaços de poder. Somente a percepção da estrutura política desigual e da vulnerabilidade de certos grupos sociais podem modificar tanto a representação como os mecanismos excludentes, sejam eles institucionais, materiais ou simbólicos.

Referências

ARAÚJO, C. Gênero e acesso ao Poder Legislativo no Brasil: as cotas entre as instituições e a cultura. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 2, p. 23-59, 2009.

BBC. Caso George Floyd: morte de homem negro filmado com policial branco com joelhos em seu pescoço causa indignação nos EUA. *G1*, Rio de Janeiro, 27 maio 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2020/05/27/caso-george-floyd-morte-de-homem-negro-filmado-com-policial-branco-com-joelhos-em-seu-pescoco-causa-indignacao-nos-eua.ghtml. Acesso em: 15 nov. 2021.

BOHN, S. R. Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal. *Perspectivas*: Revista de Ciências Sociais, v. 35, p. 63-89, jan./jun. 2009.

BIROLI, F.; MACHADO, M. D. C.; VAGGIONE, J. *Gênero, neoconservadorismo e democracia*. São Paulo: Boitempo, 2020.

BRÍGIDO, C.; PORTINARI, N. Lewandowski determina financiamento proporcional a candidatos negros nas eleições 2020. *O Globo*, Rio de Janeiro, 10 set. 2020. Disponível em: https://oglobo.globo.com/politica/lewandowski-determina-financiamento-proporcional-candidatos-negros-nas-eleicoes-2020-24633052. Acesso em: 15 nov. 2021.

CAMPOS, L. A.; MACHADO, C. A cor dos eleitos: determinantes da sub-representação política dos não brancos no Brasil. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 16, p. 121-151, abr. 2015.

DAVIS, A. *Mulheres, classe e raça*. São Paulo: Boitempo, 2016.

FRASER, N. Mapeando a imaginação feminista: da redistribuição ao reconhecimento e à representação. *Revista Estudos Feministas*, v. 15, n. 2, p. 291-308, 2007.

GUARESCHI, N. M. F.; REIS, C. D.; HUNING, S. M.; BERTUZZI, L. D. Intervenção na condição de vulnerabilidade social: um estudo sobre a produção de sentidos com adolescentes do programa do trabalho educativo. *Estudos e Pesquisas em Psicologia*, a. 7, n. 1, p. 17-27, 1. sem. 2007.

JESUS, J. G.; HOFFMANN, R. De norte a sul, de leste a oeste: mudança na identificação racial no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, v. 37, p. 1-25, 2020.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 191 01/04/2022 13:55

LERNER, G. *A criação do patriarcado*: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019.

MARTINS, J. M. L. Metamorfoses na democracia de público: a eleição presidencial de 2018 e o uso do Facebook pelas eleitoras de Jair Bolsonaro. In: ENCONTRO ABCP, 12., 2020. *Anais eletrônicos*. Disponível em: https://cienciapolitica.org.br/web/system/files/documentos/eventos/2021/01/metamorfoses-democracia-publico-eleicao-presidencial-2018-e.pdf. Acesso em: 8 nov. 2021.

MANSBRIDGE, J. Should Blacks represent Blacks and women represent women? A contingent "yes". *The Journal of Politics*, v. 61, n. 3 p. 628-657, 1999.

MENEGUELLO, R.; et al. *Mulheres e negros na política*: estudo exploratório sobre o desempenho eleitoral em quatro estados brasileiros. Campinas: Unicamp/Cesop, 2012.

MEIRELES, F.; ANDRADE, R.; VIEIRA, L. Magnitude eleitoral e representação de mulheres nos municípios brasileiros. *Revista de Sociologia e Política*, Paraná, v. 25, n. 63, p. 79-10, 2017.

OSÓRIO, R. G. *O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE*. Brasília: Ipea, 2003. (Textos para discussão, n. 996).

PATEMAN, C. *O contrato sexual*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

PEREIRA, A. da S. *Sub-representação feminina na política municipal*: uma análise das eleições de 2012 e 2016. Dissertação (mestrado) — Programa de pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

PHILLIPS, A. De uma política de ideias a uma política de presença? *Revista Estudos Feministas*, v. 9, n. 1, p. 268-290, 2001.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California press, 1967.

RAWLS, J. *Uma teoria da justiça*. 4. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.

RUSSO, G. A explosão de candidaturas coletivas e suas chances eleitorais**.** *Cepesp*, São Paulo. 3 nov. 2020. Disponível em: www.cepesp.io/candidaturas-coletivas/. Acesso em: 15 nov. 2021.

SACCHET, T. Partidos políticos e (sub) representação feminina: um estudo sobre recrutamento legislativo e financiamento de campanhas. In: PAIVA, D. *Mulheres, poder e política*. Goiânia: Cânone. 2012. p. 159-186.

SCOTT, J. Usos e abusos do gênero. *Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados de História*, n. 45, p. 327-351, dez. 2012.

SOARES, S. S. D. A demografia da cor: a composição da população brasileira de 1870 a 2007. In: THEODORO, M. (Org.). *As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil*: 120 anos após a abolição. Brasília: Ipea, 2008. p. 97-117.

SOUZA, C. et al. Candidatas e candidatos indígenas eleitos e não eleitos para as Câmaras Municipais do Brasil. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. *Eleições municipais*: novas ondas na política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020. p. 263-288.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 192 01/04/2022 13:55

TAYLOR, C. (Org.). A política de reconhecimento. In: TAYLOR, C. *Multiculturalismo*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. p. 45-94.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, Mulheres discutem o impacto da violência política na representatividade feminina nas casas legislativas. *TSE*, Brasília, DF, 18 out. 2021. Disponível em: www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2021/Outubro/mulheres-discutem-o-impacto-da-violencia-politica-na-representatividade-feminina-nas-casas-legislativas-do-brasil. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. Repositório de dados eleitorais. *TSE*, 2021. Disponível em: www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1. Acesso em: 8 nov. 2021.

YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. *Lua Nova*, n. 67, p. 139-190, 2006.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 193 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 194 01/04/2022 13:55

6

O HGPE morreu? A audiência da propaganda eleitoral e o voto

Felipe Borba
João Francisco Meira
Steven Dutt-Ross

Introdução[1]

A tradição brasileira de utilizar os meios de comunicação de massa como veículos para a difusão de mensagens de propaganda eleitoral remonta aos primórdios da imprensa no país, antes mesmo da independência (Porto, 2002) passando, no século XX, à incorporação do rádio e, a partir da década de 1950, da televisão (Bojunga, 2001). A longa prevalência desses dois meios eletrônicos resultou na adoção, em parte do período legal de campanha, do Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral (HGPE) cuja composição, duração e formato variam grandemente ao longo do tempo e ao sabor de legislações e marcos regulatórios da justiça eleitoral, mas que manteve intacta a sua estrutura central, isto é, o acesso exclusivamente gratuito dos partidos aos meios eletrônicos de comunicação.

Considerado por muitos anos o principal instrumento de conquista de votos nas eleições brasileiras, o HGPE se encontra atualmente no centro de inten-

[1] Os autores agradecem a Melissa Vogel e Kleber Lima, da Kantar-Ibope Mídia, pelos dados gentilmente cedidos para realização deste capítulo.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 195 01/04/2022 13:55

sa controvérsia. Desde as eleições presidenciais de 2018, quando o presidente Jair Bolsonaro foi eleito dispondo de apenas seis segundos de tempo de propaganda no rádio e na televisão, especialistas e analistas da política nacional vêm sugerindo que o HGPE se tornou algo anacrônico e disfuncional. O que teria passado a ser determinante, na visão de muitos desses especialistas, é a capilaridade dos candidatos nas mídias sociais como Twitter, Facebook e nas redes de aplicativos de mensagens como o WhatsApp (Moura e Corbellini, 2019).

O advento e o significativo aumento da disponibilidade de acesso à internet por parte do eleitorado alteraram, de fato, o ambiente estratégico da propaganda eleitoral, tanto no que isso representa do ponto de vista da diversidade de canais para a propagação de mensagens quanto em relação a aspectos semânticos de seu conteúdo e, ainda, no tocante à elaboração de segmentações cada vez mais específicas de públicos potenciais. Ao mesmo tempo, vale destacar, a propaganda nos meios eletrônicos tradicionais, como o rádio e a televisão, tem sido fortemente regulada, enquanto nos meios digitais o quadro regulatório é muito menos rigoroso, permitindo maior liberdade para seu uso — nem sempre de maneira positiva — como ferramenta de comunicação eleitoral.

Embora reconheçamos que a internet e, particularmente, as redes sociais modificaram profundamente a forma como são feitas as campanhas eleitorais no Brasil e no mundo, este capítulo pretende discutir a sentença de morte do HGPE tendo como foco de análise as eleições municipais de 2020. O que procuraremos mostrar é que essa "morte" deve ser considerada prematura e que o HGPE ainda importa como importante mecanismo de conquista de voto, como a literatura brasileira aponta há bastante tempo.[2] A força da televisão se deve, como sugerem esses estudos, ao alto grau de disseminação da televisão no território nacional e ao hábito arraigado do brasileiro de se entreter e se informar pela televisão.

O capítulo segue organizado de seguinte maneira. Na seção seguinte, descrevemos o marco regulatório que norteou a propaganda eleitoral na televisão. Esta seção é importante porque mostra como as regras de acesso dos candidatos

[2] Não é o caso de rever o debate da literatura sobre a relação entre tempo de propaganda e voto. Os mais interessados podem consultar Figueiredo e Coutinho (2003), Figueiredo (2007), Mundim (2010, 2012), Borba e Figueiredo (2014), Cervi e Speck (2016), Mundim e Bezerra (2016) e Borba e Cervi (2017). Basicamente, essa literatura mostra que há associação positiva entre tempo de propaganda e voto e que essa relação é verdadeira em eleições municipais, estaduais e nacionais.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 196 01/04/2022 13:55

ao rádio e à televisão foram ao longo do tempo reduzindo a presença do HGPE nas eleições, principalmente as municipais, mas mesmo assim não impediram o HGPE de ter efeito na formação da opinião pública. Na terceira seção, oferecemos os primeiros dados que contestam a noção de perda de significância do HGPE, com a apresentação de índices de exposição ao HGPE, mostrando que, ao contrário do que se supõe, a audiência aumentou em 2020 em relação às eleições anteriores. Na quarta seção, realizamos uma análise estatística da influência do horário eleitoral nas chances de sucesso dos candidatos a prefeitos das capitais nas últimas cinco eleições municipais (2004, 2008, 2012, 2016 e 2020). Esta análise coloca, mais uma vez, em suspeição a decretação de morte do horário eleitoral ao mostrar que a relação entre tempo de TV e voto não só permaneceu significativa como o seu impacto aumentou em 2020. Por fim, discutimos as implicações dos resultados visando as eleições nacionais de 2022.

O HGPE no contexto da disputa municipal e seus limites constitucionais

Quando discutimos a influência do HGPE nas eleições brasileiras, precisamos contextualizar os seus limites constitucionais, pois é dentro dele que os atores políticos operam em busca de votos. O horário eleitoral foi instituído pela Lei nº 4.737, de julho de 1965, que criou o Código Eleitoral Brasileiro. Desde a sua criação, embora a essência tenha permanecido a mesma (o acesso gratuito dos candidatos ao rádio e à televisão e a divisão proporcional de seu tempo de acordo com a representação dos partidos), o horário eleitoral passou por diversas modificações relativas às regras de duração das campanhas, divisão de tempo entre partidos e candidatos e o tempo diário de exibição da propaganda (Aldé e Borba, 2017).

Duas modificações recentes tiveram efeitos nas eleições de 2020. A primeira delas foi a minirreforma eleitoral de 2015. A Lei nº 13.165/2015, que modificou artigos da Lei Eleitoral nº 9.504/1997, diminuiu o tempo de HGPE de 30 minutos exibidos três vezes por semana (90 minutos semanais) para 10 minutos de segunda a sábado (60 minutos semanais). Além disso, a minirreforma alterou substancialmente a regra de distribuição do tempo entre os candidatos de um terço igualitário e dois terços proporcionais para apenas um décimo igualitário e nove décimos proporcionais. A redução do tempo diário e a nova regra de distribuição, que privilegiou os grandes partidos e maiores coligações em de-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 197 01/04/2022 13:55

trimento dos pequenos partidos e coligações, levaram uma série de candidatos a dispor de parcos segundos de tempo de propaganda.

A tabela 1 sintetiza algumas estatísticas relativas ao tempo de horário eleitoral, comparando as eleições municipais de 2004, 2008 e 2012 (anterior à minirreforma) com as eleições municipais de 2016 e 2020 (após a minirreforma). Nela podemos ver como o horário eleitoral foi atingido pela alteração nas regras. O tempo médio de propaganda dos candidatos diminuiu de quatro minutos e 13 segundos para um minuto e dois segundos. Observa-se também que, antes da reforma, nenhuma candidatura teve menos de 25 segundos e, depois dela, alguns candidatos ficaram absolutamente sem tempo (sobre esse aspecto, comentaremos logo a seguir). Por fim, vemos que 25% dos candidatos com menor tempo reduziram seu espaço de um minuto e 27 segundos para apenas 14 segundos.

Tabela 1
DISTRIBUIÇÃO DOS TEMPOS DE PROPAGANDA

	Lei nº 9.504/1997 (2004-08-12)	**Lei nº 13.165/2015 (2016-20)**
Média de tempo	04'13''	1'02''
Tempo mínimo	0'25''	0'0''
Tempo máximo	18'01''	5'19''
Mediana	2'40''	0'38''
1º Quartil	1'27''	0'14''

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A nova regra gerada pela minirreforma de 2015 já havia sido aplicada nas eleições municipais de 2016, não se caracterizando, portanto, em uma novidade à qual os candidatos e partidos tivessem que se adaptar. A novidade na eleição de 2020 foi a entrada em vigor dos efeitos da Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que estabeleceu uma espécie de "cláusula de barreira" para acesso dos partidos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda no rádio e televisão. Segundo o texto da Emenda Constitucional, só teriam direito ao fundo partidário e ao horário eleitoral, nas eleições municipais de 2020, "os partidos que obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados (2018), no mínimo, 1,5% dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas".

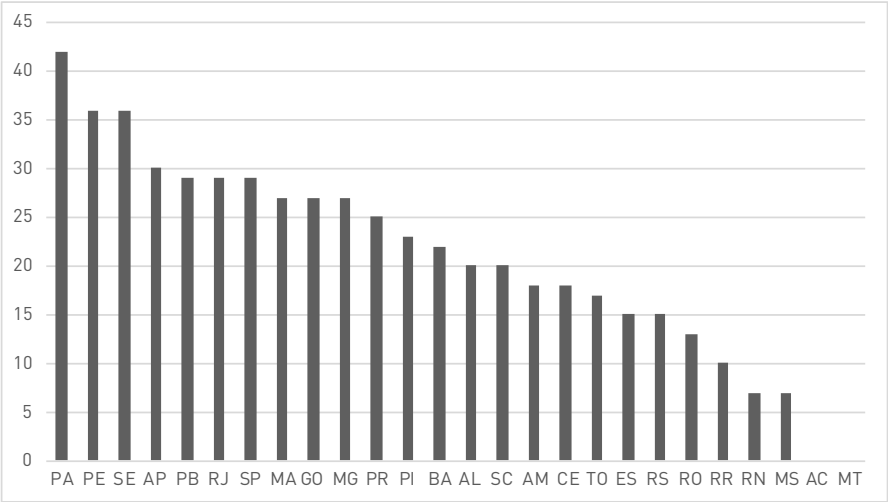
Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 198 01/04/2022 13:55

Essa nova regulamentação de acesso dos partidos aos meios de comunicação alijou, pela primeira vez desde que o HGPE foi instituído no país, parte significativa dos candidatos do rádio e da televisão. Nas eleições de 2020, dos 314 candidatos inscritos a prefeito nas capitais, 67 (21,2%) ficaram sem acesso à propaganda no rádio e na televisão. Ou seja, um a cada cinco candidatos teve seu direito de fazer campanha na televisão completamente subtraído, uma vez que, no Brasil, é proibida a compra de espaço privado nos meios de comunicação para propaganda política e/ou eleitoral.

O gráfico 1 informa o percentual de candidatos a prefeitos das capitais sem tempo de propaganda no rádio e na televisão por conta da Emenda Constitucional nº 97 de 2017. Das 26 capitais (lembrando que o Distrito Federal não elege prefeito), 13 tiveram percentual de candidatos sem tempo de propaganda acima da média nacional (21%) e outras 13 capitais, abaixo da média nacional. Belém (Pará) foi a capital na qual a Emenda Constitucional impactou mais diretamente a eleição: dos 12 candidatos inscritos, cinco ficaram de fora do rádio e da televisão. No outro extremo, em Rio Branco (Acre) e em Cuiabá (Mato Grosso), todos os candidatos conseguiram acesso.

Gráfico 1

PERCENTUAL DE CANDIDATOS SEM ACESSO AO HGPE
NAS ELEIÇÕES DE 2020 — CAPITAIS



Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 199 01/04/2022 13:55

Uma primeira evidência a favor do horário eleitoral pode ser observada na relação entre tempo de TV e colocação no final do primeiro turno entre os candidatos sem acesso. Apenas Bruno Engler (PRTB) conseguiu ficar em segundo no final da apuração do primeiro turno. Ainda assim, obteve somente 9,95% dos votos válidos e foi derrotado sem a necessidade do segundo turno por Alexandre Kalil (PSD), que obteve 63,36% dos votos.[3] Os demais candidatos tiveram desempenhos ainda piores. A média de colocação desses candidatos foi a 10ª colocação e a média de votos foi de apenas 0,99% — apenas nove candidatos ultrapassaram 1% dos votos. Esses candidatos, obviamente, concorrem por partidos pequenos, sem verbas, sem estrutura e sem capilaridade no cenário nacional, mas não deixa de ser sugestiva a relação (que não supõe causalidade) entre não dispor de tempo de propaganda e o péssimo desempenho eleitoral.

Por fim, uma diferença fundamental entre o HGPE municipal, de um lado, e o HGPE estadual e nacional, de outro, é que a maioria das cidades não dispõe de campanha na televisão. Segundo a legislação eleitoral brasileira, a transmissão da propaganda eleitoral na televisão deve ser garantida nos municípios com emissoras de rádio e TV que operam em VHF e UHF e onde há estação geradora. Nos municípios que contam com mais de 200 mil eleitores onde não há emissora ou estação geradora, a justiça eleitoral deve garantir a veiculação da propaganda a partir dos municípios aptos (Alves, 2016). Nas eleições municipais de 2020, essa regra significou que menos de 2% dos municípios brasileiros tivessem transmissão de propaganda brasileira, embora esses municípios representem cerca de 38% do eleitorado nacional. Ou seja, em eleições municipais, a propaganda eleitoral na televisão é um fenômeno restrito a poucas cidades, porém populosas.[4]

Exposição às mensagens de campanha: a audiência do HGPE em 2020

Nesta seção, iniciamos por questionar a suposta perda de significância da propaganda eleitoral televisiva com a apresentação de dois conjuntos de da-

[3] Cirilo Fernandes, também do PRTB, somou 11,68% dos votos em Macapá, mas terminou o primeiro turno na quarta colocação. Fernandes foi o candidato sem tempo de televisão que obteve o melhor percentual de votos em 2020.

[4] É difícil saber exatamente quantos municípios exibiram o HGPE nas eleições de 2020. Alguns municípios que estão aptos a receberem o sinal de transmissão preferem abrir mão desse direito. Em Minas Gerais, por exemplo, Betim e Ribeirão das Neves, cidades localizadas na Grande BH, não fizeram o pedido.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 200 01/04/2022 13:55

dos que informam a alta visibilidade do HGPE em 2020, tanto no que se refere ao tamanho e abrangência do público alcançado, a partir das pesquisas de audiência medidas pela Kantar-Ibope Mídia (2020), quanto pela análise de pesquisas eleitorais feitas pelo Instituto Datafolha, que nas últimas três eleições municipais inclui em seus questionários se o eleitor assistiu ou não à propaganda dos candidatos na televisão. Iniciamos a seção com os dados da Kantar-Ibope Mídia e, na sequência, examinamos o perfil da audiência que afirma assistir ao horário eleitoral nas sondagens do Instituto Datafolha.

O público telespectador com audiência medida pela Kantar-Ibope Mídia (2020) constitui-se de cerca de 70 milhões de indivíduos, residentes em mais de 26 milhões de domicílios com acesso à TV aberta, com idade acima de quatro anos, em 294 municípios situados em Regiões Metropolitanas nas cinco mesorregiões brasileiras. Os dados disponíveis para o período de emissão da propaganda eleitoral gratuita descrevem 15 grandes "praças de audiência", que constituem um grupo de cidades de grande centralidade política, econômica e social do país, situadas nas áreas de mais elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil. Todas, exceto um desses mercados (Grande Campinas), incluem municípios de capitais e 46 deles contam mais de 200 mil eleitores.

As medidas de audiência do horário eleitoral analisadas aqui referem-se às emissões dos dois blocos corridos de 10 min, vespertino e noturno, por meio das cinco principais redes de TV do país (Globo, SBT, Record, Bandeirantes e RedeTV), e são apresentadas de duas maneiras diferentes: a primeira dá conta da audiência média geral das duas emissões, contando o número de pessoas por semana que estiveram expostas aos conteúdos durante pelo menos um minuto a cada emissão, além dos valores acumulados, sob esse mesmo critério para todo o período, em números absolutos e percentuais de cobertura. A segunda série informa sobre a audiência diária das emissões noturnas, durante o chamado "horário nobre" da programação televisiva.

A tabela 2 dá conta da proporção das audiências agregadas nos níveis individual e domiciliar obtidas pelo HGPE nos dois períodos do dia durante a campanha em 15 regiões metropolitanas. Ela informa que, em média, cerca de 15% do público-alvo destas regiões esteve exposto aos conteúdos todos os dias e que, cumulativamente, ao fim dos 35 dias de exibição, quase 82% dele foi coberto, alcançando ao final do processo quase 95% de cobertura. Importa destacar que as variações foram relativamente pequenas segundo os locais de recepção. Em termos absolutos, essas proporções apontam que mais de 57

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 201 01/04/2022 13:55

milhões de pessoas viram o HGPE, pelo menos em parte ao longo da eleição, mantendo uma audiência média semanal estável em torno de 10 milhões.[5]

Tabela 2
AUDIÊNCIA MÉDIA GERAL DURANTE OS HORÁRIOS DE EMISSÃO DO HGPE EM 2020

	Targets	Total indivíduos		Total domicílios	
Emissora	Praças	%	Total	%	Total%
Emissoras abertas	Grande São Paulo	16,5	83,1	36,5	95,6
	Grande Rio de Janeiro	16,8	82,8	32,7	94,8
	Grande Porto Alegre	15,4	79,2	30,2	92,5
	Grande Belo Horizonte	12,5	78,2	28,7	91,8
	Grande Curitiba	15,7	78,5	32,2	92,9
	Distrito Federal	14,1	80,2	32,7	94,5
	Grande Florianópolis	13,8	79,6	27,8	92,9
	Grande Campinas	11,6	78,3	26,3	94,0
	Grande Goiânia	14,5	81,7	29,5	95,1
	Grande Fortaleza	15,0	80,7	33,0	96,6
	Grande Recife	15,7	87,0	32,6	98,8
	Grande Salvador	16,6	83,8	34,8	94,9
	Grande Belém	14,4	79,6	35,0	92,2
	Manaus	14,7	79,2	36,4	94,1
	Grande Vitória	15,0	81,4	32,0	94,5
	RM — Completo	15,5	81,7	33,2	94,7

Fonte: Kantar-Ibope Mídia.

A dinâmica da atenção ao HGPE fica ainda mais clara quando se observa o comportamento dos espectadores durante as emissões noturnas. Nestas, observa-se um crescente processo de atenção a essas mensagens que se desenvolveu em dois momentos bastante distintos. O primeiro, correspondente à quinzena inicial (de 9 a 24 de outubro), contou com níveis relativamente baixos de audiência (cerca de 3 milhões de espectadores/dia) e, a seguir, nos 12 dias subsequentes até a antevéspera do pleito, ocorreu um pronunciado aumento dos índices diários, alcançando um público cerca de quatro vezes

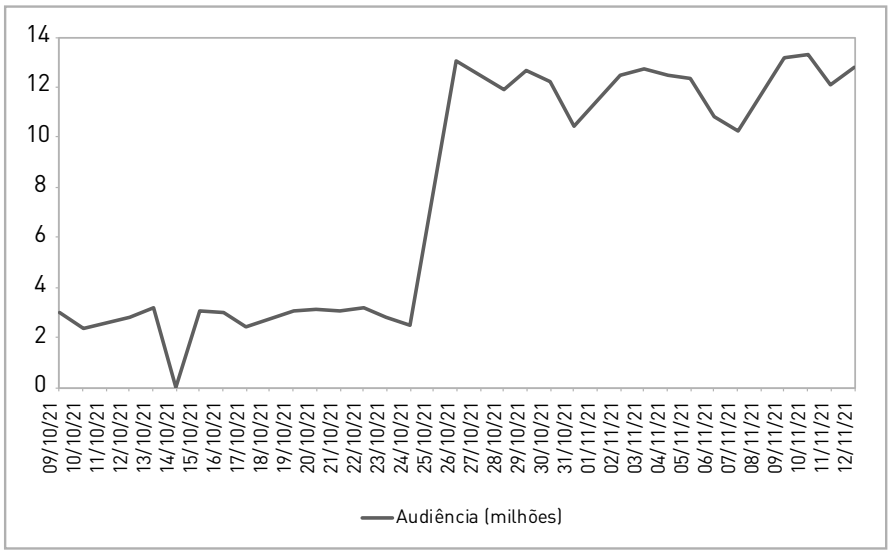
[5] Com propósito comparativo, mantivemos na tabela os indicadores de audiência também relativos ao Distrito Federal, onde, como se sabe, não houve eleições em 2020. Verificam-se valores semelhantes aos das demais áreas pesquisadas, a indicar que o hábito de assistir aos programas eleitorais faz parte da normalidade comportamental do telespectador, nem mais nem menos interessante do que a programação convencional.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 202 01/04/2022 13:55

maior (até 12,3 milhões/dia), chegando a ser o programa mais assistido, considerando o somatório da audiência em todas as redes, com níveis superiores aos telejornais e novelas preferidos.

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DA AUDIÊNCIA DO HGPE NOTURNO (2020)



Fonte: Kantar-Ibope Mídia.

O que parece evidente é que, de fato, o público espectador do HGPE alcançou, em 2020, níveis inéditos quando comparados aos das eleições anteriores recentes. Observa-se, por exemplo, que na série de audiências para 2016 e 2018, o HGPE surge entre os 10 programas mais vistos uma única vez, em 2018, apenas no segundo turno.

Essa constatação também pode ser observada por meio da série de pesquisas de opinião realizadas pelo Instituto Datafolha. Dados referentes a quatro grandes municípios, nas três últimas eleições locais, apontam um crescimento acentuado do percentual de entrevistados que declarou ter assistido aos programas no último pleito, como indica a tabela 3 a seguir. Nela, podemos observar que o número de eleitores que respondeu que assistiu ao menos a um programa eleitoral aumentou consideravelmente em São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Recife em 2020 em relação às eleições de 2016 e 2012. Importante mencionar que, em 2020, a pesquisa foi realizada com me-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 203 01/04/2022 13:55

nos de duas semanas de campanha, indicando que, além de ter sido mais alta, o interesse pelo HGPE aconteceu antes.

Tabela 3
ELEITORES QUE DECLARARAM TER ASSISTIDO ALGUM DIA À PROPAGANDA DOS CANDIDATOS NA TV

Cidade	**2012**	**2016**	**2020**
Rio de Janeiro	47%	36%	65%
São Paulo	50%	43%	64%
Belo Horizonte	42%	38%	62%
Recife	53%	46%	63%
Data da Pesquisa	11/set	08/set	21/out
Dias de campanha até a pesquisa	22 dias	14 dias	13 dias

Fonte: Instituto Datafolha.

Com referência aos dados das pesquisas eleitorais de 2020, importa acrescentar que estes encontram correspondência com as medidas de audiência acumulada nesse período. Com efeito, até 25 de outubro (17 dias de campanha), a cobertura do HGPE já alcançava 76% do público em Recife, 73% no Rio de Janeiro, 71% em São Paulo e 69% em Belo Horizonte.

Com uma cobertura tão ampla, o HGPE termina por atingir a todos os segmentos sociodemográficos de eleitores, não havendo diferenças estatisticamente significativas nem no tocante ao gênero nem à idade dos respondentes. Com relação a essas variáveis, nota-se, por exemplo, que em Recife e Belo Horizonte há um pouco mais de homens do que mulheres, enquanto em São Paulo e Rio de Janeiro dá-se o inverso, com ligeira prevalência do público feminino. No tocante à idade, é possível notar que em três — Recife, São Paulo e Rio de Janeiro — a faixa entre 16 e 24 anos aparece com índices superiores à média, assim como nessas duas últimas metrópoles também aparecem com destaque eleitores entre 25 e 34 anos. Eleitores mais idosos, com 45 ou mais anos de idade, só ocorrem na audiência em Recife e Belo Horizonte.

Contudo, duas variáveis parecem discriminar mais claramente o interesse pelo HGPE: o nível de escolarização e a identidade partidária. Assim é que eleitores com educação de nível fundamental, em todas elas, apresentam sempre níveis mais baixos de interesse, enquanto os portadores de escolaridade média, e, principalmente, superior sempre aparecem com percentuais maiores. O mes-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 204 01/04/2022 13:55

mo ocorre entre aqueles que declaram ter preferência por alguma sigla partidária. Sem que seja possível comprovar claramente estas associações, e muito menos causalidade, parece razoável argumentar que o eleitorado supostamente mais bem qualificado para perceber as nuances das diferentes propostas apresentadas no conteúdo das mensagens da propaganda eleitoral, assim como aqueles cujo grau de politização já os leva à escolha de um "lado" na oferta partidária, pode se envolver mais diretamente com o fluxo informacional das campanhas, particularmente com as emissões do Horário Eleitoral.

Por fim, sem deixar de considerar que a propaganda eleitoral gratuita é apenas um dos meios por meio dos quais o eleitor se informa a respeito das diferentes propostas e candidaturas, os dados aqui apresentados servem, sim, para reafirmar que este conjunto de mensagens ainda ocupa um papel de centralidade nos processos eleitorais brasileiros. Suas mensagens chegam a quase todo o público potencial coberto pelas emissões, o que permite supor que tenham impacto relevante nas decisões de voto e, consequentemente, nos resultados das eleições, como se verá na próxima seção.

O efeito do HGPE nas eleições municipais de 2020

Nesta última seção, apresentamos dados sobre a relação entre tempo de propaganda e voto nas eleições municipais. Como argumentamos ao logo deste capítulo, essa relação vem sendo questionada desde a eleição para presidente de 2018, quando as redes sociais e os aplicativos de mensagens instantâneas usados em aparelhos de telefone do tipo *smartphone* tiveram papel central na vitória de Jair Bolsonaro (Moura e Corbellini, 2019; Nicolau, 2020). Para isso, reunimos informações sobre o tempo de propaganda eleitoral de 1.041 candidatos a prefeito de capitais das eleições de 2004, 2008, 2012, 2016 e 2020. O propósito central da análise é verificar a persistência ou não do efeito do tempo de propaganda sobre o voto nas eleições de 2020 em perspectiva comparada com as eleições municipais anteriores.

Para isso, apresentamos dois modelos de regressão logística nos quais estimamos o efeito do tempo de propaganda eleitoral sobre as chances de sucesso desses 1.041 candidatos que concorreram ao cargo de prefeito das capitais dos estados brasileiros entre as eleições de 2004 e 2020. Como no segundo turno das eleições para os cargos executivos o tempo de propaganda eleitoral é igual para os dois candidatos (10 minutos para cada), restringimos a análise ao primeiro turno. Dessa maneira, a variável dependente foi construída agrupando

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 205 01/04/2022 13:55

como candidatos de "sucesso" todos os candidatos que venceram a eleição no primeiro ou conseguiram avançar para o segundo turno (valor 1) e como candidatos "fracassados" todos aqueles que foram derrotados no primeiro turno, isto é, sequer tiveram a chance de disputar o segundo turno (valor 0).

O método que propomos é inovador em relação às técnicas de análises de impacto do HGPE encontradas na literatura nacional. A abordagem metodológica mais recorrente consiste no uso de séries históricas de dados agregados na tentativa de relacionar as oscilações nas pesquisas de intenção de voto com a transmissão do horário eleitoral.[6] Outras menos comuns são as técnicas de *path analysis* (Cervi e Speck, 2016) ou análises de *surveys* de opinião que tentam medir o efeito da exposição declarada ao HGPE sobre o voto (Mundim e Bezerra, 2016), ambas encontradas no segundo volume desta série (Lavareda e Telles, 2016). O principal mérito de nossa abordagem é, em primeiro lugar, analisar o efeito do HGPE nas últimas cinco eleições municipais (2004 a 2020) em todas as 26 capitais (totalizando 130 eleições). Segundo, o método de regressão logística adotado como procedimento de análise pertence à família de modelos lineares generalizados desenhados especificamente para lidar com variáveis dicotômicas (Hilbe, 2015), como é próprio das eleições majoritárias no Brasil, nos quais há apenas dois resultados possíveis para cada candidato: ganhar ou perder.

O modelo levou em consideração um conjunto de variáveis sociais e políticas que a literatura nacional considera como explicativas para o sucesso eleitoral de candidatos a cargos majoritários. A variável explicativa chave do modelo é o tempo em minutos de propaganda eleitoral de cada candidato. Dessa maneira, queremos saber o quanto aumenta a chance de um candidato de ter sucesso no primeiro turno a cada minuto a mais que ele possui no horário eleitoral no rádio e na televisão. Como demais variáveis de controle, o modelo inclui o sexo, a escolaridade, a idade e a região dos candidatos com variáveis sociodemográficas, e, como variável política, o tipo de candidato que disputa a eleição. Esta variável reproduz estudo de Borba e Cervi (2017) que criaram uma tipologia dos candidatos a cargos majoritários no Brasil. Segundo os autores, é possível distinguir quatro tipos de candidatos que variam seus níveis de governismo: candidatos à reeleição, candidatos à reeleição que substituíram os titulares no curso do mandato, candidatos governistas (que contam com o apoio dos mandatários)[7] e oposicionistas. Neste capítulo, simplificamos e juntamos os dois tipos de reeleição

[6] Figueiredo e Coutinho (2003); Figueiredo (2007); Coimbra (2008); Mundim (2010, 2012).

[7] Candidatos governistas são aqueles que contam com o partido do mandatário em suas coligações eleitorais.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 206 01/04/2022 13:55

em uma única categoria. Como nosso objetivo é verificar o efeito do HGPE em 2020, criamos uma variável *dummy* exclusiva para este ano (1 se o ano é 2020, 0 caso contrário). A diferença entre o modelo 1 e o modelo 2 é que no segundo acrescentamos uma interação entre o ano de 2020 e o tempo de propaganda eleitoral. Os resultados encontram-se na tabela 4 a seguir.

Tabela 4

EFEITO DO TEMPO DE PROPAGANDA ELEITORAL SOBRE O VOTO NAS ELEIÇÕES DE 2020

	Modelo 1			Modelo 2		
Termo	**Coeficiente**	**p.value**	**Razão de chances**	**Coeficiente**	**p.value**	**Razão de chances**
Intercepto	-5,50	0,00	0,00	-5,3	0,00	0,0
Sexo — Masculino	0,93	0,00	2,53	0,9	0,01	2,4
Escolaridade — Médio	1,30	0,24	3,68	1,2	0,26	3,4
Escolaridade — Superior	1,53	0,15	4,61	1,5	0,15	4,5
Idade (em anos)	0,00	0,75	1,00	0,0	0,65	1,0
Ano 2020	0,58	0,02	1,78	-0,6	0,14	0,5
HGPE em minutos	0,32	0,00	1,38	0,3	0,00	1,4
Tipo — Governista	1,33	0,00	3,77	1,1	0,00	3,0
Tipo — Reeleição de Titular/ Substituto	3,26	0,00	26,17	3,0	0,00	20,4
Sul	0,16	0,67	1,17	0,2	0,67	1,2
Centro-Oeste	0,10	0,78	1,11	0,1	0,72	1,1
Norte	0,12	0,70	1,13	0,1	0,70	1,1
Nordeste	-0,03	0,91	0,97	-0,1	0,86	0,9
Ano_2020*hgpe_ minutos				0,9	0,00	2,4
AIC			732,74			716,27 ▶
Curva ROC			0,84			0,84

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 207 01/04/2022 13:55

	Modelo 1			Modelo 2		
Termo	Coeficiente	p.value	Razão de chances	Coeficiente	p.value	Razão de chances
Tamanho da amostra			1041			1041

Fonte: Elaboração dos autores.

Observa-se, em primeiro lugar, que os dois modelos se ajustam bem aos dados, com curva ROC de 0,84 em ambos. O HGPE, nossa principal variável de interesse, é positivo e significativo nos modelos 1 e 2. O aumento de um minuto no horário eleitoral está associado a um incremento esperado na chance de ser eleito ou ir para o segundo turno de 38% no modelo 1 e de 40% no modelo 2. Já a variável "ano 2020" teve um resultado muito interessante. Quando considerados apenas seus efeitos principais (modelo 1), o fato de o candidato estar no ano de 2020 aumentava em 78% a chance de sucesso quando comparado com os outros anos.

Todavia, quando considerada a interação entre o ano de 2020 e o HGPE (modelo 2) e mantendo as demais variáveis constantes, o aumento de um minuto no HGPE no ano de 2020 está associado a um incremento esperado de 140% na chance de ir para o segundo turno. Além disso, cumpre registrar que o efeito principal da variável "ano 2020" deixa de ser significativo quando a interação foi incluída. Esse resultado sugere que o efeito ano só é significativo quando acompanhado do HGPE e sugere, principalmente, que o horário eleitoral não perdeu significância como é especulado nos dias atuais.

Ademais, o modelo mostra que ser do sexo masculino aumenta as chances de sucesso em 153% no modelo 1 e em 140% no modelo 2 em relação às mulheres. O tipo de candidato também revelou ser significativo. Ser um candidato à reeleição ou ser o candidato apoiado pelo governo aumenta consideravelmente as chances de sucesso em relação aos candidatos de oposição. A relação é consideravelmente mais forte em relação aos candidatos à reeleição. Estes possuem uma chance 26 vezes maior no modelo 1 e 20 vezes maior no modelo 2 quando comparados aos candidatos oposicionistas.

As variáveis escolaridade, idade e região do país não se mostraram significativas do ponto de vista estatístico para explicar o sucesso de candidatos no primeiro turno das eleições. Isto é, ter escolaridade média ou superior não aumentou as chances ante os candidatos com ensino fundamental; ser das regiões Sul, Centro-Oeste, Nordeste e Norte não aumentam as chances

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 208 01/04/2022 13:55

em relação à região Sudeste; e aumentar a idade também não interfere nas chances de sucesso dos candidatos.

Por fim, visando quantificar o impacto de cada preditor, foi avaliada a importância relativa de cada um deles individualmente, segundo método de Kuhn e colaboradores (2021). Os resultados, ordenados por *ranking* de importância, são apresentados na tabela 5 a seguir (apenas para o modelo 2). É possível observar que o tempo em minutos do HGPE é a variável que mais explica a chance de sucesso dos candidatos. O tempo de horário eleitoral é seguido pelos candidatos à reeleição e, terceiro, pela interação entre o ano de 2020 e o tempo de propaganda. Essa análise, conjuntamente com a que mostramos na tabela 4 desta mesma seção, apresenta evidências sólidas sobre o caráter fundamental que o HGPE teve nas eleições municipais de 2020.

Tabela 5

RANKING DE IMPORTÂNCIA DAS VARIÁVEIS POLÍTICAS E SOCIOECONÔMICAS

Variáveis	Importância
HGPE em minutos	8,5
Reeleição de Titular/Substituto	7,2
Ano 2020*hgpe_minutos	3,9
Governista	3,3
Sexo Masculino	2,8
Ano 2020	1,5
Ensino Superior	1,4
Ensino Médio	1,1
Idade	0,5
Sul	0,4
Centro-Oeste	0,4
Norte	0,4
Nordeste	0,2

Fonte: Elaboração dos autores.

Conclusões

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 209 01/04/2022 13:55

Mesmo tratando neste artigo somente de parte da propaganda eleitoral gratuita nos meios eletrônicos tradicionais — veja-se que aqui não abordamos os impactos das mensagens curtas (30 e 60 segundos) veiculadas ao longo da programação diária das emissoras que são, para muitos pesquisadores, uma fonte cujo impacto é ainda mais intenso (Lavareda, 2009) —, parece-nos que duas constatações relevantes restaram comprovadas: os dados de audiência e os de pesquisas eleitorais revelam que o HGPE interessa à grande maioria do público por ele interpelado, alcançando todos os segmentos socioeconômicos e demográficos de eleitores. A segunda conclusão é a de que o "tempo de antena" é um *ativo* altamente desejável em função da sua comprovada capacidade de aumentar significativamente a competitividade dos candidatos, pelo menos em termos de passagem — quando foi o caso, em 2020 — para o segundo turno eleitoral, sendo ele mesmo o principal fator de sucesso.

Como apontado no modelo analítico explicitado na parte 4 deste artigo, as variáveis associadas à incumbência — governismo e reeleição — também constituem fatores altamente significativos em termos de competitividade. Ainda que nos limites deste trabalho não tenha sido possível estabelecer uma conexão entre o tempo de HGPE e a conexão eleitoral entre os níveis local e nacional da disputa pelo Executivo, sabemos que as regras vigentes de distribuição do tempo de propaganda estão direta e fortemente vinculadas à proporção de cadeiras de que os partidos dispõem na Câmara dos Deputados, estimulando, portanto, que as coligações em nível local reflitam o arranjo nacional e que, dessa forma, reproduzam as maiorias governistas no Congresso Nacional.

Assim, governismo e Tempo de HGPE parecem contribuir de maneira decisiva para as chances de eleição de candidatos situacionistas, principalmente aqueles que concorrerem à reeleição. Essa constatação nos conduz à reflexão final sobre as condições em que se darão as próximas eleições gerais, em 2022, quando o atual mandatário máximo do país, o presidente Jair Bolsonaro, e muitos governadores poderão tentar sua reeleição. Do ponto de vista das variáveis aqui analisadas, pode-se dizer que, mais uma vez, um candidato incumbente à reeleição — ou mesmo um sucessor por este apoiado —, desde que disponha de uma coalizão que lhe assegure uma parcela significativa do tempo de propaganda eleitoral, terá, por si apenas, chances bem maiores de sucesso do que qualquer oponente que não disponha de recursos comparáveis. Desse modo, ainda que no momento as pesquisas indiquem

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 210 01/04/2022 13:55

baixos níveis de aprovação, caso Bolsonaro consiga montar uma coligação que lhe proporcione boa presença no horário eleitoral, suas chances de sucesso aumentam consideravelmente.

Referências

ALDÉ, A.; BORBA, F. Prime time electoral propaganda: the Brazilian Model of Free Airtime. In: HOLTZ-BACHA, C.; JUST, M. (Org.). *Routledge handbook of political advertising.* Londres: Routledge, 2017. p. 87-100.

ALVES, M. O acesso à propaganda eleitoral televisionada nos municípios paulistas. *Em Tese*, v. 13, n. 2, p. 106-126, 2016.

BOJUNGA, C. *JK*: o artista do impossível. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

BORBA, F.; CERVI, E. Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 23, n. 3, p. 754-785, 2017.

BORBA, F.; FIGUEIREDO, M. Quanto vale o voto da TV?. *Insight Inteligência*, v. 64, n. 1, p. 101-114, 2014.

CERVI, E.; SPECK, B. O peso do dinheiro e do tempo de rádio e TV na disputa do voto para prefeito. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

COIMBRA, M. Quem se importa com o horário eleitoral? In: FIGUEIREDO, F. (Org.). *Marketing político em tempos modernos.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008. p. 87-109.

FIGUEIREDO, M. Intenção de voto e propaganda política: efeitos da propaganda eleitoral. *Logos: Comunicação & Universidade*, v. 14, n. 2, p. 9-20, 2007.

FIGUEIREDO, R.; COUTINHO, C. A eleição de 2002. *Opinião Pública*, Campinas, v. 9, n. 2, p. 93-117, 2003.

HILBE, J. M. *Practical guide to logistic regression*. Flórida: CRC Press, 2015.

KANTAR-IBOPE MEDIA. (Instar Analytics) Relatórios: Faixa Horária e Crosstab, Variáveis: (Audiência) Rat%, Rat#, (Alcance Médio) Av Rch%, Av Rch#, (Alcance Acumulado) Cov%, Cov#, Targets: Total Indivíduos e Total Domicílios, Praça: RM — Completo, Emissora: Emissoras Abertas, Período: 09/10 a 10/10, 12/10 a 17/10, 19/10 a 24/10, 26/10 a 31/10, 02/11 a 07/11, 09/11 a 12/11/2020. Faixas Horárias: 13:00 — 13:10hs e 20:30 — 20:40hs. 2020.

KUHN, M. et al. Package 'caret'. *The comprehensive R Archive Network*, 2021. Disponível em: https://cran.r–project.org/web/packages/caret/caret.pdf. Acesso em: 10 nov. 2021.

LAVAREDA, A.; TELLES, H. *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 211 01/04/2022 13:55

LAVAREDA, A. *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

MOURA, M.; CORBELLINI, J. *A eleição disruptiva*: por que Bolsonaro venceu. Rio de Janeiro: Record, 2019.

MUNDIM, P. S. Imprensa e voto nas eleições presidenciais brasileiras de 2002 e 2006. *Sociologia e Política*, v. 20, n. 41, p. 123-147, 2012.

____. Um modelo para medir os efeitos da cobertura da imprensa no voto: teste nas eleições de 2002 e 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 394-425, 2010.

____; BEZERRA, H. D. Televisão, imprensa e voto em Belo Horizonte e Goiânia. In: LAVAREDA, A.; TELLES, H. (Org.). *A lógica das eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016. p. 169-201.

NICOLAU, J. *O Brasil dobrou à direita*: uma radiografia da eleição de Bolsonaro em 2018. Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

PORTO, W. C. *História do voto no Brasil*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 212 01/04/2022 13:55

Apêndice

Descrição das variáveis do modelo 1 — audiência do HGPE

Variável Dependente	**Tipo de Variável**	**Valores**
Assistir HGPE	Dummy	0 — Não assistiu 1 — Assistiu
Variáveis Independentes	**Tipo de Variável**	**Valores**
Sexo	Dummy	0 — Homem 1 — Mulher
Idade	Categórica	1 — 16 a 24 anos 2 — 25 a 34 anos 3 — 35 a 44 anos 4 — 45 a 59 anos 5 — 60 anos ou mais
Escolaridade	Categórica	1 — Fundamental completo 2 — Ensino Médio completo 3 — Superior completo
Renda	Categórica	1 — Até 1 SM 2 — De 2 até 3 SM 3 — De 3 até 5 SM 4 — De 5 até 10 SM 5 — 10 SM ou mais
Região	Categórica	1 — Sudeste 2 — Sul 3 — Nordeste 4 — Norte/Centro-Oeste
Local		1 — Capital 2 — Região Metropolitana 3 — Interior
Ano	Categórica	1 — 2006 2 — 2010 3 — 2014 4 — 2018

►

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 213 01/04/2022 13:55

Variáveis Independentes	Tipo de Variável	Valores
Preferência Partidária	Dummy	0 — Não possui preferência por algum partido 1 — Possui preferência por algum partido
Voto Estimulado	Categórica	1 — Indeciso 2 — Candidato governista (Lula — PT, 2006; Dilma Rousseff — PT, 2010; Dilma Rousseff — PT, 2014; Henrique Meirelles — MDB, 2018) 3 — Candidato da oposição (todos os outros) 4 — Branco/Nulo

Fonte: Elaboração própria.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 214 01/04/2022 13:55

7

Fato ou boato nas mídias sociais: a batalha contra as *fake news*

Érica Anita Baptista
Nayla Lopes
Claudio Luis de Camargo Penteado
João Cardoso Lara Camargos

Introdução

Com o objetivo de estudar a ocorrência de notícias falsas nas eleições de 2020, este capítulo apresenta um estudo descritivo das características das informações verificadas e divulgadas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), em sua página *Fato ou boato*,[1] visando a identificar: a) a abrangência da ocorrência (local ou nacional), b) o tipo de *fake news* predominante, c) temas abordados e d) foco (direcionamento) da notícia falsa. Além deste estudo, apresentamos uma caracterização dos perfis responsáveis pelo compartilhamento de *fake news*, a partir do estudo de caso de uma das notícias verificadas pela página, sobre a credibilidade da urna eletrônica.

É crescente a preocupação com as implicações acerca da circulação de notícias falsas, sobretudo em períodos eleitorais. Esse alerta se intensificou a partir da campanha de 2016 nos Estados Unidos, quando o então candidato Donald Trump fez das *fake news* um recurso e um termo recorrente de sua

[1] Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#. Acesso em: 14 maio 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 215 01/04/2022 13:55

campanha (Van Duyn e Collier, 2018). O Brasil passou por similar experiência na eleição presidencial de 2018, que culminou na vitória de Jair Bolsonaro (Ferreira, 2018). Do descrédito e hostilidade com que o atual presidente trata os veículos de comunicação e de produção jornalística profissional[2] ao perfil das *fake news* disseminadas durante o processo eleitoral,[3] encontram-se indícios de que a disseminação de conteúdos falsos trouxe mais benefícios a Bolsonaro que a seu adversário de segundo turno, Fernando Haddad.

Atento às ameaças da desinformação e dos conteúdos falsos, o TSE vem criando uma série de iniciativas para combater as notícias falsas nas eleições. Para as eleições de 2020, que ocorreram em um contexto de pandemia, o TSE firmou uma parceria com as principais agências de *fact-checking* do Brasil (Lupa, Estadão Verifica, Boatos.org, AFP, E-Farsas, Comprova, UOL, Aos Fatos e Fato ou Fake), para formar o projeto Coalizão para a Checagem. Nesse projeto, o TSE divulgou, em sua página *Fato ou boato*,[4] o resultado de um esforço de verificação de conteúdos disseminados nas redes sociais de internet para esclarecer a população e enfrentar os efeitos da desinformação.

Existem formas automatizadas de espraiamento de notícias falsas, como os *bots*.[5] Mas há, entre os cidadãos, aqueles dispostos a disseminar conteúdos não condizentes com a realidade, seja propositalmente ou não. De acordo com pesquisa realizada em 2019 com usuários do WhatsApp, 29% afirmam já ter enviado informações falsas pelo aplicativo de mensagens sem saber que se tratava de conteúdo enganoso e 26% o fizeram no Facebook. Outros 13% admitem ter compartilhado, em algum momento, informações que sabiam de antemão serem falsas no WhatsApp e 14% no Facebook (Rossini et al., 2021).

O início da pandemia de Covid-19 tornou ainda mais evidentes o potencial danoso da desinformação e a influência de lideranças políticas sobre o comportamento dos indivíduos. Desde a chegada do novo coronavírus ao Brasil, em março de 2020, o presidente Jair Bolsonaro minimizou o impacto

---

2 "9 ataques de Bolsonaro a jornalistas — e quais os temas que levaram o presidente a perder a linha". Disponível em: www.bbc.com/portuguese/brasil-52553647. Acesso em: 14 maio 2021.

3 "Eleições 2018: a relação entre *fake news* e os candidatos Jair Bolsonaro e Fernando Haddad". Disponível em: www.cpop.ufpr.br/portal/eleicoes-2018-a-relacao-entre-fake-news-e-os-candidatos-jair-bolsonaro-e-fernando-haddad/. Acesso em: 9 maio 2021.

4 Website disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#. Acesso em: 10 maio 2021.

5 WHAT are 'bots' and how can they spread fake news? Disponível em: www.bbc.co.uk/bitesize/articles/zjhg47h. Acesso em: 10 maio 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 216 01/04/2022 13:55

da pandemia na saúde dos brasileiros. Inicialmente, ele afirmou que o vírus era somente uma "gripezinha",[6] criticou medidas de isolamento social adotadas por autoridades regionais para combater a difusão do vírus e defendeu continuamente o uso de um medicamento sem eficácia para o tratamento da Covid-19.

Uma evidência dos possíveis desdobramentos do comportamento do presidente brasileiro foi mensurada em pesquisa desenvolvida por Recuero e Soares (2021) sobre a desinformação no Twitter. O estudo sobre a difusão da "cura" da Covid-19 na plataforma mostrou que existe um alinhamento do discurso da desinformação com as declarações de Jair Bolsonaro, que são disseminadas por influenciadores bolsonaristas como uma estratégia de disputa discursiva na plataforma.

Quando a sobrevivência é colocada em risco em nome de uma posição política e opiniões e crenças são equiparadas a estudos científicos e à realidade factual, supõe-se que os limites da razoabilidade tenham sido ultrapassados. Cabral, Pongeluppe e Ito (2021) demonstram, com base em dados de todos os municípios brasileiros, que, após os pronunciamentos de Bolsonaro em cadeia nacional, os casos de mortes subiram até sete vezes mais em municípios nos quais o atual presidente obteve a maioria dos votos em 2018 em relação àqueles em que Bolsonaro não venceu.

Crise epistêmica e desinformação

Informação é matéria-prima imprescindível para nos orientarmos no mundo. A construção de percepções, preferências e conhecimento deriva do acúmulo de informações e da inter-relação que se estabelece entre elas. Pode-se supor que, para utilizar informações na construção de nosso arcabouço de conhecimento, precisamos confiar nelas. Como selecionar, entre uma infinidade de informações disponíveis, aquelas em que confiaremos e que pautarão nossas ações no mundo? É num quadro de desconfiança nas fontes tradicionais de informação e de recurso a fontes alternativas para a compreensão da realidade que estudiosos têm discutido a crise epistêmica.

[6] Informações disponíveis em: www.bbc.com/portuguese/brasil-55107536. Acesso em: 14 maio 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 217 01/04/2022 13:55

Bennett e Livingston (2021) associam a crise epistêmica a um quadro mais amplo de erosão da confiança nas instituições, entre elas partidos políticos, eleições, ciência e o jornalismo. Na esteira desse processo, lideranças populistas, que se apresentam como representantes do "povo" em contraposição ao *establishment* (Urbinati, 2019), tendem a obter sucesso eleitoral. Uma vez no poder, eles representam, segundo Runciman (2018), ameaças de erosão de democracias "por dentro" — isto é, a partir das regras do jogo, por meio do aparelhamento e/ou da promoção do descrédito de instituições e sem a necessidade de golpes explícitos. O clima de polarização favorece, por sua vez, que apoiadores desses políticos ignorem os sinais de autoritarismo em nome de manter o grupo adversário submetido aos vencedores (Svolik, 2019).

Vê-se, portanto, que a crise de legitimidade de fontes estabelecidas de conhecimento sobre a realidade e o mundo insere-se num quadro mais amplo, de crise das democracias liberais, tanto do ponto de vista da oferta (candidatos e políticos) quanto da demanda (cidadãos). A partir de dados de opinião pública sobre Estados Unidos e países europeus, Foa e Mounk (2016) apontam uma tendência não apenas de queda no interesse por política, mas também de menor participação política (seja em formas tradicionais ou inovadoras) e de aceitação de alternativas autoritárias — e, o que é mais alarmante, entre os mais jovens, ricos e escolarizados, outrora tidos como os mais moderados e peças-chave para a estabilidade de democracias (Lipset, 1959).

Talvez não existisse motivo para tanto alarde diante das tentativas (inclusive institucionalizadas, como se observa no atual governo federal brasileiro) de promover a desinformação (definida por Benkler, Faris e Roberts (2018:32) como "disseminação de informação explicitamente falsa ou enganosa") se não houvesse indivíduos propensos a acreditar em conteúdos falsos. Porém, pesquisas realizadas no Brasil[7] e nos Estados Unidos[8] indicam distorções de percepções da realidade por parte de indivíduos com atitudes políticas fortes — sejam elas o partidarismo que estrutura a política estadunidense ou a preferência por um dos polos da disputa política brasileira.

[7] ENXERGANDO mundos diferentes: percepções da pandemia pela lente do Bolsonarismo. Disponível em: www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/quaest-opiniao/enxergando-mundos-diferentes-percepcoes-da-pandemia-pela-lente-do-bolsonarismo-01072020. Acesso em: 2 abr. 2021.

[8] WHEN we can't even agree on what is real. Disponível em: https://news.harvard.edu/gazette/story/2020/06/study-finds-political-bias-skews-perceptions-of-verifiable-fact/. Acesso em: 2 abr. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 218 01/04/2022 13:55

Outro estudo, realizado também nos Estados Unidos e apresentado por Benkler, Faris e Roberts (2018), demonstra que, em resposta a um ecossistema midiático desequilibrado e assimetricamente polarizado e ao cenário de desequilíbrio nas fontes de (des)informação, os cidadãos demonstravam distintos padrões de comportamento.

> […] para os Democratas, quanto mais informados sobre política, menos propensos eles são a aceitar teorias conspiratórias ou rumores sem substância desfavoráveis a seus oponentes ideológicos. Mas, para os Republicanos, mais conhecimento resulta em, na melhor das hipóteses, não alteração no índice de aceitação de teorias da conspiração e, no pior cenário, na verdade aumenta sua disposição a aceitar tais teorias. [Benkler, Faris e Roberts, 2018:312, tradução dos autores]

Os autores argumentam que a internet precisa ter seu papel colocado em perspectiva e avaliado em um contexto histórico, social e institucional mais amplo. O próprio fenômeno da polarização política precede a disseminação do uso da internet e ocorre de diferentes formas nos níveis das elites políticas (tendo caráter marcadamente ideológico) e dos cidadãos (assumindo aspecto mais afetivo e decorrente de "pistas" (*cues*) transmitidas pelas lideranças políticas). Num quadro de desconfiança das fontes tradicionais de informação e de reforço às próprias opiniões no interior de "câmaras de eco" (*echo chambers*), Benkler, Faris e Roberts (2018) apontam que o jornalismo profissional muitas vezes falha ao, numa busca por neutralidade, dar espaço para visões opostas, mesmo quando uma delas é sabidamente falsa.

Cabe destacar a complexidade do fenômeno aqui tratado, e, para isso, recorremos a um exemplo: vídeos, áudios e textos que circulam em mídias sociais ou são compartilhados entre amigos e conhecidos no WhatsApp com supostas falas de "médicos" ou "especialistas" em determinada área, "atestando" que determinado tratamento alternativo contra Covid-19 funciona ou "testemunhando" que não estão morrendo tantas pessoas com a doença quanto dizem os noticiários. Portanto, ao mesmo tempo que se espraia uma desconfiança nas instituições e em fontes tradicionais ou hegemônicas de informações e de conhecimento (muitas vezes estimulada por lideranças populistas), essas fontes de autoridade são apropriadas, ao menos no formato, para transmitir mensagens falsas ou enviesadas, contribuindo para que se configure o que Alesin, Miano e Stantcheva (2020) denominaram "polarização da realidade".

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 219 01/04/2022 13:55

Para Dahlgren (2018), a abundância de informações e a rapidez no acesso têm como uma de suas consequências uma nova forma de cognição, marcada pelo desenvolvimento de estratégias subjetivas para lidar com o grande volume de informações. Na dúvida sobre em que confiar, é natural que a prioridade sejam as fontes previamente conhecidas, oriundas dos grupos sociais de pertencimento. Assim, geram-se "bolhas discursivas" isoladas (Dahlgren, 2018:3) e a desconfiança no que está no exterior de cada bolha. Nessa perspectiva, observa-se o surgimento de "[...] um dilema historicamente novo para a democracia, no qual não apenas a desconfiança tem se aprofundado acentuadamente, mas também os fundamentos para estabelecer e legitimar a 'verdade' têm se desestabilizado" (Dahlgren, 2018:5). A mídia tradicional, representada pelos grandes veículos de comunicação, sofre, então, os efeitos da redução de seu papel de fonte da "verdade" verificada a partir de critérios jornalísticos reconhecidos.

As soluções para um cenário tão complexo não são triviais, e envolveriam, na avaliação de Benkler, Faris e Roberts (2018), ações em múltiplas frentes, entre elas um compromisso partilhado por atores políticos e midiáticos com o senso de realidade, a redução da assimetria no ecossistema midiático, esforços de regulação dos veículos de comunicação, institucionalização do *fact-checking* e educação para letramento midiático. Todavia, com a multiplicidade de fontes de informações, é praticamente impossível garantir que informação de qualidade e profissionalmente apurada alcance os indivíduos dispostos a apenas reforçar crenças prévias totalmente fantasiosas. Se não é responsável por todos os males que vivemos atualmente, a internet facilita a construção de interpretações variadas de uma mesma realidade factual e o encontro de pessoas que acreditem numa mesma versão dos fatos.

Desinformação e *fake news*

Importante, também, é trazer uma diferenciação dos termos que vêm sendo recorrentemente utilizados. As informações erradas são relacionadas com atitudes não intencionais e que enganam, ao passo que a desinformação se vincula a um comportamento intencional e que objetiva enganar (Jack, 2017). Não se trata de uma distinção consensualmente aceita; entretanto, ela é bastante útil quando se discute a disseminação de notícias falsas de modo intencional, seja por meio de ações automatizadas (*bots*) ou coordenadas (Rossini et al., 2020).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 220 01/04/2022 13:55

A desinformação disseminada pelas mídias sociais é um elemento-chave que articula as diferentes ameaças à democracia. O termo "desinformação" envolve diferentes tipos de informação que circulam nos ambientes online e que incluem as chamadas *fake news* (notícias falsas), boatos, rumores e conspirações que influenciam na conversação pública e afetam os processos políticos (Allcott e Gentzkow, 2017) — inclusive com o uso de robôs, como mostra o estudo de Bastos e Mercea (2017).

No Brasil, a preocupação com desinformação e *fake news* ganhou maior relevância nas eleições de 2018. Estudo de Gomes e Dourado (2019) aponta que as *fake news* tiveram grande circulação nas principais plataformas de mídias sociais brasileiras durante o período eleitoral, destacando-se a notícia falsa sobre fraude nas urnas eletrônicas, difundidas principalmente por perfis "bolsonaristas, antipetistas, antilulistas, antiesquerdistas, com defesa significativa do nacionalismo, patriotismo e intervenção militar e crítica recorrente à corrupção" (Gomes e Dourado, 2019:40).

Outro estudo, realizado por Ruediger e Grassi (2020), mostra que a produção da desinformação e *fake news* não está restrita ao período eleitoral; contudo, há um aumento da circulação em anos eleitorais. Esse tipo de prática, além de questionar os procedimentos eleitorais, coloca em risco o próprio funcionamento da democracia. Nesse sentido, surge a preocupação de criar mecanismos e dispositivos para regulação das *fake news*. No âmbito legislativo, destacam-se duas ações: 1) criação, em setembro de 2019, da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das *Fake News*, voltada à investigação do uso de disparos em massa de mensagens via WhatsApp para propagar desinformação;[9] e 2) discussão de um Projeto de Lei de combate às contas inautênticas e robôs que disseminavam desinformação falsa e maliciosa na rede. Ambas as ações geraram muita discussão, mostrando a dificuldade de produção de ações efetivas no enfrentamento das *fake news* (Rodrigues, Bonone e Mielli, 2020).

No campo jurídico, o TSE também desenvolveu práticas de combate às *fake news* em parceria com os agentes de justiça brasileiros (Polícia Federal e Ministério Público Federal) (Almeida, 2018). Outra medida foi a criação da página *Esclarecimentos sobre notícias falsas*, em 2018, com divulgação e esclarecimentos sobre *fake news*. Em 2019, a página ganhou um novo nome: *Fato*

[9] O livro *A máquina do ódio*, da jornalista Patricia Campos Mello (2020), relata desdobramentos da CPMI. Para mais informações sobre o funcionamento da CPMI, ver: https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?codcol=2292. Acesso em: 30 abr. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 221 01/04/2022 13:55

ou boato?, objeto de pesquisa deste capítulo. Neste novo projeto, o TSE, em parceria com agências de checagem de informação (*fact checkers*), realiza um trabalho de divulgação de informações "checadas" pelas agências e divulga orientações para identificação de notícias falsas.

A partir da definição apresentada por Wardle e Derakhshan (2018), o *fact-checking* pode ser entendido como o processo de verificação de fatos para determinar a veracidade e precisão de informações publicadas em declarações de políticos e relatórios de notícias, e que hoje abrange também publicações disponíveis nas redes digitais. A atividade de *fact-checking* está associada a uma prática do jornalismo de "checagem de fatos", que incorpora uma série de técnicas de verificação e ganha impulso com o avanço do debate sobre a desinformação na internet (Seibt e Fonseca, 2019). Nesse contexto, as agências de checagem de notícias assumem um papel central de "fiscalização" das publicações online dentro da nova configuração do ecossistema digital. O exercício do *fact-checking* possibilita identificar informações incorretas ou mentirosas difundidas, trazendo maior transparência aos processos (Seibt e Fonseca, 2019). Por outro lado, sua prática demanda um processo complexo de verificação de fontes e seleção de conteúdos a serem investigados, que limitam seu alcance e suas possibilidades.

A atuação das agências de *fact-checking* já esteve presente no processo eleitoral de 2014, por meio da verificação das informações divulgadas pelas campanhas no Horário Gratuito Político e Eleitoral (HGPE) (Conceição e Segurado, 2020). Contudo, com o aumento da importância das informações que circulam nas mídias sociais e sua influência nos processos políticos eleitorais (Allcott e Gentzkow, 2017), a atuação das agências passa a se preocupar com a desinformação que circula nas diferentes plataformas de redes digitais.

Para além da atividade de "checagem", existe também uma importante agenda de estudos sobre desinformação, principalmente associada ao contexto de desordem informacional. Visando contribuir para os estudos sobre desinformações, Wardle e Derakhshan (2018) inicialmente indicam a existência de uma diferenciação entre "*disinformation*", como de informações falsas produzidas propositalmente, e "*misinformation*", como informações errôneas não criadas com a intenção de prejudicar alguém. A partir dessa distinção, os autores propõem sete tipos de *mis-disinformation*, conforme apresentado abaixo:

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 222 01/04/2022 13:55

Quadro 1
TIPOS DE *MIS/DISINFORMATION*

Tipo	Descrição
Sátira ou paródia	Sem intenção de causar danos, mas tem o potencial para enganar
Conteúdo enganoso	Uso enganoso de informações para enquadrar um problema ou indivíduo
Conteúdo impostor	Quando fontes genuínas são falsificadas
Conteúdo fabricado	Quando o conteúdo é totalmente falso, projetado para enganar e causar danos
Conexão falsa	Quando títulos, imagens ou legendas não suportam o conteúdo publicado
Contexto falso	Quando o conteúdo genuíno é compartilhado com informações contextuais ou leituras (interpretações) falsas
Conteúdo manipulado	Quando informações ou imagens genuínas são manipuladas para enganar

Fonte: Adaptado de Wardle e Derakhshan (2018).

O perfil das *fake news* nas eleições municipais de 2020

Durante as eleições municipais de 2020, novamente ocorreu a disseminação de desinformação nas mídias sociais, seguindo o mesmo padrão de 2018 (Recuero, Soares e Vinhas, 2021). Assim, alguns projetos foram criados para realizar o *fact-cheking* e orientar os eleitores sobre a realidade dos candidatos e do processo eleitoral.

Esta seção pretende analisar as *fake news* coletadas por um desses projetos, o *Fato ou boato*. Criada em 2016 pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE), a página *Fato ou boato*[10] atua em duas frentes no combate à desinformação: 1. a divulgação de orientações e conteúdos educativos e 2. a disseminação de informações checadas. Para atender a este objetivo, o *Programa de enfrentamento à desinformação* do TSE estabeleceu, em setembro de 2020, uma parceria com nove agências de checagem de notícias (*fact-checking*), que verificaram e publicaram, na página do projeto, conteúdos relacionados com o processo eleitoral. Segundo balanço publicado pelo TSE, a força-tarefa rea-

[10] Disponível em: www.justicaeleitoral.jus.br/fato-ou-boato/#. Acesso em: 30 abr. 2021.

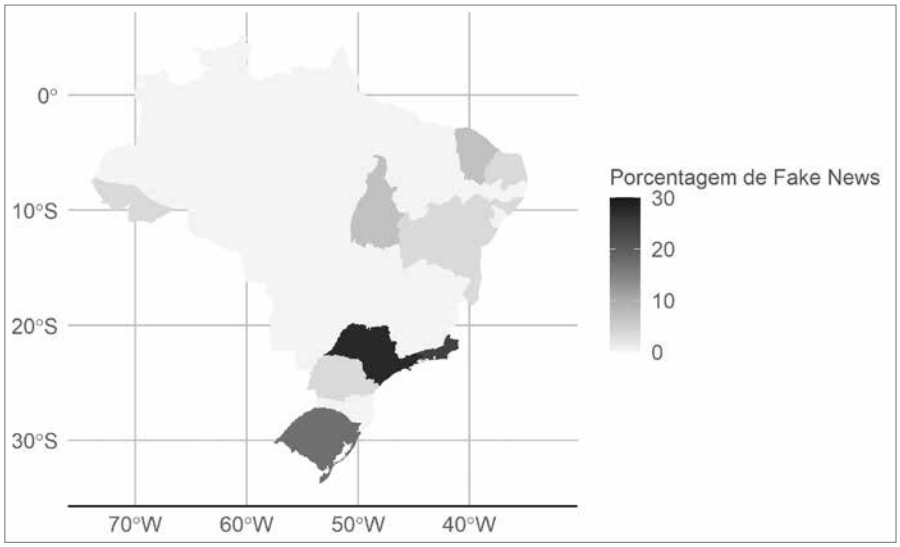
Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 223 01/04/2022 13:55

lizou, no período de 1º de outubro a 1º de dezembro de 2020, 246 checagens sobre 76 assuntos.[11] Destes, 69 eram relacionados com conteúdos falsos. Isso quer dizer que um mesmo assunto foi verificado por mais de uma agência de checagem (média de 3,24 checagens por assunto).

A média de checagens feitas por diferentes grupos listados no TSE é de aproximadamente três por agrupamento. Porém, a variação nesse número é significativa, com um mínimo de um e um máximo de nove veículos realizando a verificação a respeito de cada uma das mensagens. Para conseguir os benefícios advindos das diferentes fontes, mas não afetar a análise devido ao aumento de casos a respeito de um mesmo assunto, foi aplicado um peso a cada notícia.

Mapeamos as notícias pelo território nacional, analisando primeiramente sua abrangência. Dos 72 assuntos analisados, apenas 29 não se referiam a um contexto nacional, demonstrando a priorização à checagem de informações com maior abrangência. As demais notícias foram plotadas a seguir.

Figura 1
MAPA DE *FAKE NEWS* (2020)



Fonte: Elaboração dos autores a partir da página *Fato ou boato* (TSE).

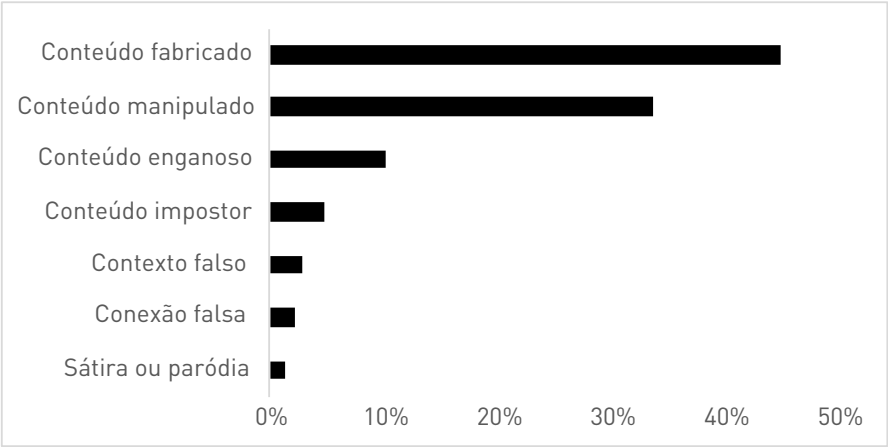
[11] Dos 76 assuntos verificados, quatro eram referentes a notícias que circularam nas eleições de 2018 e, por esse motivo, não foram contabilizados em nosso estudo.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 224 01/04/2022 13:55

Na figura 1, percebemos a presença de *fake news* específicas de contextos locais em 11 dos 27 estados brasileiros.[12] Observa-se que o estado de São Paulo é o que concentra o maior número de notícias checadas pelo projeto em todo o território nacional, seguido pelo Rio Grande do Sul e pelo Rio de Janeiro. Nos dois primeiros estados, todas as notícias circulavam a respeito de candidatos à prefeitura da capital, enquanto, no Rio de Janeiro, as notícias estavam espalhadas em diferentes municípios, embora se tenha mantido a maior frequência na capital.

Gráfico 1

TIPOLOGIA DAS *FAKE NEWS* (2020) (%)



Fonte: Elaboração dos autores a partir da página *Fato ou boato* (TSE).

O gráfico 1 apresenta a classificação das *fake news* que circularam durante a eleição de 2020, a partir da tipologia proposta por Wardle e Derakhshan (2018). A base é composta principalmente por conteúdo fabricado e por contexto manipulado, com as checagens das duas categorias perfazendo cerca de 79% da base. Assim, percebemos que as principais formas de desinformação envolviam: a criação de um conteúdo inteiramente falso; ou um conteúdo com elementos da realidade, para fornecer credibilidade à mensagem, porém manipulado. Também é notável a falta de paródias (apenas um entre os 72

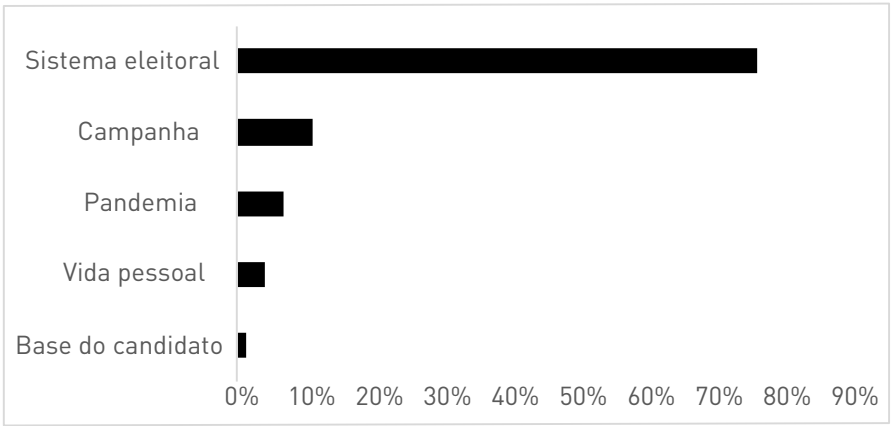
[12] Os estados são os seguintes: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceará, Tocantins, Acre, Bahia, Paraíba, Rio Grande do Norte, Paraná e Alagoas.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 225 01/04/2022 13:55

assuntos coletados), o que é um indício da intencionalidade enganadora das mensagens, uma vez que se buscava manter o formato de notícias confiáveis.

Gráfico 2

TEMA DAS *FAKE NEWS* (2020) (%)



Fonte: Elaboração dos autores a partir da página *Fato ou boato* (TSE).

O gráfico 2 aponta o tema (qual instituição ou acontecimento é colocado em pauta no processo de desinformação) das *fake news* estudadas. Em concordância com a dimensão nacional anteriormente mencionada, detectamos o predomínio de desinformação checada pelo *Fato ou boato* a respeito do sistema eleitoral, correspondendo a 76,4% da base. Boatos sobre fraudes e violações de urnas eletrônicas, que já foram bastante difundidas em 2018 (Gomes e Dourado, 2019), conversão ilegal de justificativas em votos válidos, possibilidade de votar pelo celular, diferenças entre dados de boletim impresso e do site do TSE foram alguns dos assuntos de que trataram as notícias falsas checadas pelo consórcio. Além disso, tentativas de ataque *hacker* ao sistema da Justiça Eleitoral,[13] no dia da votação do primeiro turno (15/11/2020), assim como o tempo mais longo para a divulgação dos resultados, também foram alvos de notícias falsas que colocavam em questionamento a segurança e a confiabilidade do sistema de votação e do processo eleitoral.

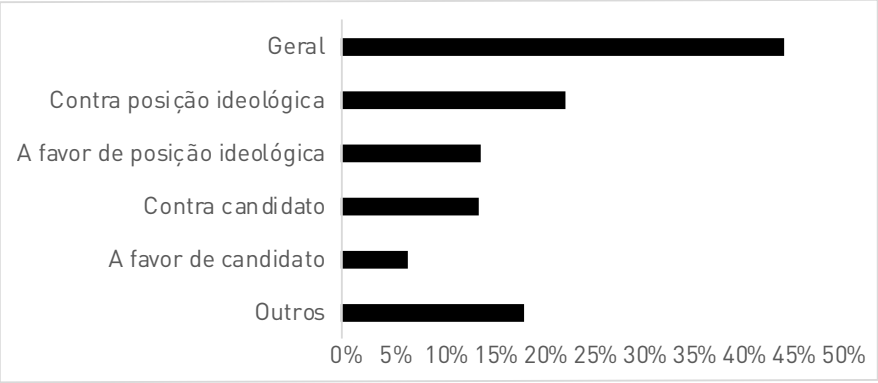
[13] TENTATIVAS de ataques de hackers ao sistema do TSE não afetaram resultados das eleições, afirma Barroso. Disponível em: www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/tentativas-de-ataques-de-hackers-ao-sistema-do-tse-nao-afetaram-resultados-das-eleicoes-afirma-barroso. Acesso em: 30 abr. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 226 01/04/2022 13:55

Ao contrário do esperado, notícias falsas a respeito da pandemia de Covid-19 se mostraram uma minoria, equivalente a apenas 6,9% da base. O mesmo se dá ao tratarmos de notícias falsas sobre a vida pessoal dos candidatos. Uma possível explicação para a escassez de conteúdos falsos diretamente relacionados com a vida de postulantes específicos é a abrangência nacional do projeto *Fato ou boato*, o que significa que, possivelmente, o TSE tenha priorizado checagens de maior alcance. Apesar disso, alguns candidatos, como Guilherme Boulos (PSOL — São Paulo) e Manuela D'Ávila (PCdoB — Porto Alegre), tiveram conteúdos falsos divulgados sobre eles avaliados pela checagem do TSE.

Gráfico 3

FOCO DAS *FAKE NEWS* (2020) (%)



Fonte: Elaboração dos autores a partir da página *Fato ou boato* (TSE).

Analisou-se, ainda, o foco das notícias falsas, aqui entendido como a intencionalidade com a qual as *fake news* foram disseminadas. Por mais que a significativa maioria da base tenha foco em colocar em dúvida o sistema eleitoral (principalmente a integridade da urna eletrônica) e que tal pensamento encontre reflexo nas redes bolsonaristas, não havia, na maioria das mensagens e reportagens de *fact-cheking,* nenhuma outra conexão que nos permita ligar diretamente as notícias a ataques a uma posição ideológica, partido ou candidato específico — fenômeno distinto do que ocorreu em 2018 (Gomes e Dourado, 2019). Assim, em sua maioria, os assuntos das checagens foram agrupados sob a categoria *Geral*, por atacarem o sistema político como um todo. Em *Outros*, encontram-se notícias sobre a pandemia e a interpretação

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 227 01/04/2022 13:55

equivocada de alguns acontecimentos, mas que não colocam em descrédito o sistema político e não podem ser relacionadas com uma ideologia específica.

Tabela 1

FOCO DA *FAKE NEWS* POR IDEOLOGIA (2020) (%)

	Esquerda	Centro	Direita
Contra candidato	26%	7%	4%
A favor de candidato	0%	0%	19%
A favor de posição ideológica	4%	0%	33%
Contra posição ideológica	7%	0%	0%
Geral	0%	0%	0%
Outros	0%	0%	0%
Total	37%	7%	56%

Fonte: Elaboração dos autores a partir da página *Fato ou boato* (TSE).

Baseando-se na classificação proposta por Krause, Miguel e Dantas (2010)[14] e no perfil dos políticos das novas direitas (Codato, Berlato e Bolognesi, 2018), os atores afetados pelas *fake news* foram agrupados de acordo com sua posição no espectro ideológico. A tabela 1 apresenta os dados de foco a partir dessa divisão. As notícias em que não foi possível estabelecer vínculos claros entre as três principais divisões ideológicas foram removidas da análise, restando para análise 27 agrupamentos de notícias falsas.

Foi possível detectar um expressivo número de postagens com difamações a candidatos de esquerda, mais de seis vezes mais do que os *tweets* difamatórios contra candidatos de direita e quase três vezes mais em comparação a candidatos de centro. A direita foi a única que apresentou notícias falsas em prol de seus candidatos. Esta é também uma ideologia que se destaca por possuir o maior número de *fake news* a favor de seu posicionamento (33% da base e 64% das notícias referentes à direita). Os resultados apontam, portanto, para o uso mais extensivo de práticas de disseminação de desinformação por grupos de direita, em consonância com os achados da literatura nacional (Gomes e Dourado, 2019).

[14] Os partidos foram classificados da seguinte maneira: Esquerda: PT, PSOL, PCdoB e PDT; Centro: PSDB e MDB; Direita: PSL, PSD, Republicanos, PL, PMB e Cidadania.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 228 01/04/2022 13:55

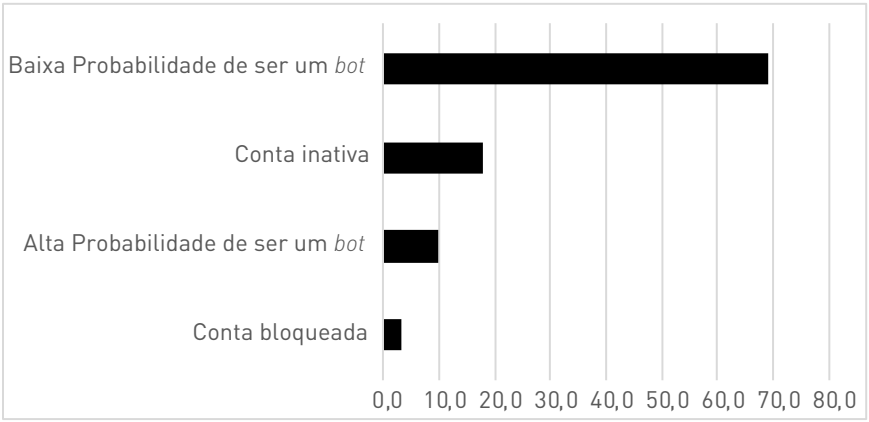
Quais são os perfis que compartilham *fake news*?

Com o objetivo de oferecer uma descrição preliminar dos perfis que compartilham *fake news*, realizamos um estudo das contas que retuitaram uma notícia falsa, segundo o site do TSE, sobre a credibilidade da urna eletrônica. O perfil de origem da notícia foi o de Oswaldo Eustáquio, jornalista conservador que, posteriormente, foi preso pela autoria e disseminação de *fake News*.[15] O post publicado no Twitter continha informações que acusavam fraude nas urnas eletrônicas de São Paulo, devido a um padrão supostamente impossível de votação registrado.

A notícia foi compartilhada por 4.346 perfis, cuja amostra representativa com um intervalo de 95% de confiança e 0.05 de erro amostral resultou na seleção aleatória de 352 contas. Estas possuíam, em média, 2.068 seguidores, sendo o máximo 30.700 e o mínimo, zero. Assim, apesar da grande variação entre os perfis da amostra, é perceptível um alcance considerável da transmissão da informação contida no post, potencialmente atingindo até 8.987.528 perfis.[16]

Gráfico 4

PROBABILIDADE DE SER UM *BOT* (%)



Fonte: Elaboração própria.

[15] BLOGUEIRO bolsonarista Oswaldo Eustáquio é preso pela Polícia. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2020/12/18/blogueiro-bolsonarista-oswaldo-eustaquio-e-preso-pela-policia-federal.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

[16] Este alcance potencial representa o produto da média de seguidores dos perfis analisados pelo total da população. Deve-se esclarecer que tal número se refere ao potencial máximo de alcance, uma vez que pressupõe a inexistência de seguidores em comum entre os perfis que foram alvo da análise.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 229 01/04/2022 13:55

Outro passo analítico incluiu a verificação da probabilidade de a conta que fez o repost do tweet ser gerenciada por um *bot*. Redes compostas por múltiplos *bots*, as chamadas *botnets*, são capazes de influenciar os algoritmos de grandes mídias sociais, como é o caso do Twitter (Arnaudo, 2017). Ao realizar um retweet, o robô aumenta a dispersão de uma mensagem dentro de um determinado grupo, devido às propriedades deste recurso (Recuero e Gruzd, 2019). Como vemos no gráfico 4, 9,9% dos perfis analisados apresentam alta probabilidade de ser um *bot* (maior que 80%), segundo avaliação feita no site PegaBot,[17] utilizado para verificação de comportamento automatizado no Twitter. Somando-se aos perfis suspensos ou inexistentes, configurados como perfis inativos (18,2%), temos evidência em 28,1% da amostra de provável propaganda computacional, visto que as contas inativas possivelmente foram suspensas ou excluídas para evitar tal evidência deste comportamento online, sobretudo após o começo e a intensificação das investigações do STF sobre financiamento e disseminação de notícias falsas.

Tabela 2
PRESENÇA DE TRAÇOS IDEOLÓGICOS E APOIO AO GOVERNO

	Presença de traço ideológico		Apoio ao governo federal	
	N	%	N	%
Sim	265	75,3	259	73,6
Não	23	6,5	29	8,2
Perfil inativo	64	18,2	64	18,2

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, os perfis foram examinados a fim de encontrar traços ideológicos e de apoio ao governo federal. Dos 288 perfis em que foi possível a verificação (uma vez que estavam ativos), vemos, conforme a tabela 2, a ocorrência de 92,0% de contas com traços ideológicos, ou seja, que continham em seu perfil fotos, vídeos, tweets e repostagens com conteúdo de alinhamento à direita política; em 89,9% dos perfis, detectou-se a presença de mensagens de apoio ao governo federal brasileiro, sobretudo em relação ao presidente atual, Jair Bolsonaro. Essas são algumas evidências adicionais de que o posicionamento político do dono do perfil é um importante fator para o compartilhamento

[17] PegaBot. Disponível em: https://pegabot.com.br. Acesso em: 10 nov. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 230 01/04/2022 13:55

da notícia falsa sobre a urna eletrônica — ecoando, inclusive, um discurso recorrente de Bolsonaro.

Conclusões

Liderado pelo TSE em parceria com as principais agências de *fact checking* do país, o projeto *Fato ou boato* representa um relevante esforço de combate à desinformação. Em um período curto, aproximadamente dois meses, foram verificadas 246 notícias. Contudo, percebeu-se a falta de uma coordenação geral, pois muitas informações foram checadas por mais de uma agência, o que acabou por diminuir o alcance do projeto.

Em relação aos conteúdos checados, observou-se que o TSE deu maior ênfase a notícias de abrangência nacional, como esperado. Mesmo sendo um projeto referente às disputas municipais em todo o país, foi possível destacar a incidência de notícias falsas relacionadas com as eleições nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Os principais tipos de desinformação verificados foram conteúdos fabricados e manipulados — que, somados, representaram 79% do universo de pesquisa. A maior parte das informações falsas checadas tinha como tema o questionamento ao funcionamento do sistema eleitoral brasileiro, em especial da urna eletrônica, principalmente no que concerne à sua credibilidade e inviolabilidade; tal assunto também apareceu nas eleições de 2018, conforme mostra o estudo de Gomes e Dourado (2019). Ao contrário do esperado, não foram identificadas, na base do TSE, notícias falsas relacionadas com a Covid-19, o que não indica que o tema não tenha sido explorado na campanha de 2020, mas tão somente que não foi destacado nas checagens publicadas no site.

Em relação ao estudo de caso sobre o compartilhamento de *fake news* a partir de uma notícia falsa checada pelo projeto do TSE, pudemos observar que há uma significativa probabilidade de existência de propaganda computacional, com o uso de robôs e perfis falsos, mas que a maioria dos perfis ativos da amostra sinaliza o posicionamento político e ideológico como um fator central para a difusão de uma notícia falsa.

No caso do foco das *fake news* (alvo das notícias falsas), apesar de haver maior incidência de um foco geral, relativo à lisura do processo eleitoral, destacam-se as ocorrências de *fake news* direcionadas às campanhas dos candidatos da esquerda política, especialmente Guilherme Boulos (PSOL)

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 231 01/04/2022 13:55

e Manuela D'Ávila (PCdoB), nas cidades de São Paulo e Porto Alegre, respectivamente. Ambos os candidatos acabaram derrotados no segundo turno das eleições. Apesar de não ser possível estabelecer uma correlação entre a difusão de *fake news* e o resultado eleitoral, é plausível a hipótese de que as notícias falsas relacionadas com os candidatos tenham exercido alguma influência na decisão de voto — principalmente no caso portoalegrense, no qual a candidata Manuela D'Ávila tinha uma real perspectiva de vitória, segundo pesquisas de intenção de voto. A extensão da relação entre *fake news* e resultado eleitoral se configura como uma importante agenda de pesquisa para o campo do comportamento eleitoral, que precisa ser desenvolvida.

Essa preocupação sobre os impactos da disseminação de conteúdos falsos, nas disputas eleitorais em específico e no funcionamento das democracias de modo mais amplo, leva-nos a refletir sobre perspectivas para as eleições de 2022. Mesmo fora de período eleitoral, ao longo de 2021, o presidente Bolsonaro tem investido tempo e esforços na deslegitimação das urnas eletrônicas e na argumentação favorável ao "voto impresso auditável" (deixando implícita a ideia de que o voto eletrônico não é auditável, o que já foi desmentido pelo TSE). A despeito de sustentar suas falas sobre o tema — que, como demonstramos ao longo do capítulo, é recorrente entre as *fake news* que circulam em períodos de campanhas eleitorais — em conteúdos falsos e já desqualificados, pesquisas indicam crescimento no apoio ao voto impresso, o que pode evidenciar o impacto das declarações de Bolsonaro sobre a opinião pública. Além disso, a construção paulatina de uma narrativa que coloque em xeque o processo de votações no país tende a aparecer em articulação com outros conteúdos mentirosos que gerem desdobramentos para as próximas eleições brasileiras — a exemplo da desordem estimulada pelo então presidente estadunidense Donald Trump no início de 2021.

Outro fator de preocupação quanto às perspectivas de impacto das notícias falsas diz respeito à evolução de tecnologias que podem ser utilizadas para a produção de conteúdos enganosos, a exemplo do *deep fake*, tecnologia que emprega inteligência artificial para elaborar vídeos falsos bastante realistas e convincentes — sobretudo para aqueles mais propensos, de antemão, a serem convencidos. Isso nos leva a outra das dificuldades nos estudos de *fake news*, que diz respeito ao rastreamento de tais conteúdos. Sua forma perniciosa de circulação é, de fato, um dos potenciais mais danosos dessas mentiras: por serem muitas vezes distribuídas entre amigos e conhecidos (ou seja, fontes em quem geralmente confiamos) e por dialogarem com vieses

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 232 01/04/2022 13:55

individuais e num cenário de deficiência no letramento digital, a propensão à checagem da veracidade das informações tende a ser reduzida. Expandindo essa lógica para a construção das campanhas — que, segundo Figueiredo e colaboradores (1997), são propostas de construção da realidade —, a tendência é da perda de um mínimo de realidade comum a partir do qual as narrativas de campanha se configurem. A ausência de um compromisso partilhado com a verdade (mesmo considerando que as campanhas trabalham com base em enquadramentos distintos da realidade) torna, portanto, as perspectivas para as próximas eleições bastante pessimistas.

Por fim, cabe destacar que, apesar de o site *Fato ou boato* representar uma importante iniciativa de enfrentamento às notícias falsas, o projeto enfrenta dois tipos de dificuldades: interna ao projeto e externa. Em relação a limitações internas ao projeto, como já destacamos na abertura destas considerações finais, a falta de uma real coordenação entre as entidades participantes limita o número de notícias a serem checadas, pois uma mesma notícia foi verificada por até nove agências diferentes. Outro problema interno é a falta de divulgação da iniciativa, havendo a necessidade da construção de uma estratégia de comunicação para massificar o projeto, de modo a viabilizar que ele alcance um número maior de eleitores. A dificuldade externa está associada à identificação e seleção de notícias a serem verificadas em um ambiente de abundância de informações que formam o ecossistema midiático digital, o que se configura, também, como um desafio para o campo de estudos da comunicação política.

Referências

ALESINA, A.; MIANO, A.; STANTCHEVA, S. The polarization of reality. *American Economic Association Papers and Proceedings,* v. 110, p. 324-328, 2020.

ALLCOTT, H.; GENTZKOW, M. Social media and fake news in the 2016 election. *Journal of Economic Perspectives,* v. 31, n. 2, p. 211-236, 2017.

ALMEIDA, R. Q. Fake news: arma potente na batalha de narrativas das eleições 2018. *Ciência e Cultura*, v. 70, n. 2, p. 9-12, 2018.

ARNAUDO, D. *Computational propaganda in Brazil*: social bots during elections. Computational Propaganda Research Project. Working paper n. 2017.8, 2017.

BASTOS, M. T.; MERCEA, D. The Brexit botnet and user-generated hyperpartisan news. *Social Science Computer Review*, v. 37, n. 1, p. 38-54, 2017.

BENKLER, Y.; FARIS, R.; ROBERTS, H. *Network propaganda*: manipulation, disinformation, and radicalization in American politics. Oxford: OUP, 2018.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 233 01/04/2022 13:55

BENNETT, L.; LIVINGSTON, S. *The disinformation age*. Nova York: Cambridge, 2021.

CABRAL, S.; PONGELUPPE, L.; ITO, N. The disastrous effects of leaders in denial: evidence from the Covid-19 crisis in Brazil. *SSRN*, 2021. Disponível em: https://ssrn.com/abstract=3836147. Acesso em: 12 nov. 2021.

CODATO, A.; BERLATO, F.; BOLOGNESI, B. Tipologia dos políticos de direita no Brasil: uma classificação empírica. *Análise Social***,** v. 53, n. 229, p. 870-897, 2018.

CONCEIÇÃO, D.; SEGURADO, R. Fact-checking: uma análise da checagem de informação política do projeto Truco! *Estudos de Sociologia*, v. 25, n. 48, p. 167-189, 2020.

DAHLGREN, P. Media, knowledge and trust: the deepening epistemic crisis of democracy, *Javnost — The Public*, 2018. doi: 10.1080/13183222.2018.1418819.

FIGUEIREDO, M.; et al. Estratégias de persuasão eleitoral. *Opinião Pública*, Campinas, v. IV, n. 3, p. 182-203, 1997.

FERREIRA, R. R. Rede de mentiras: a propagação de fake news na pré-campanha presidencial brasileira. *Observatório (OBS*)*, 2018. Disponível em: http://obs.obercom.pt/index.php/obs/article/view/1272/pdf. Acesso em: 12 nov. 2021.

FOA, R. S.; MOUNK, Y. The danger of deconsolidation: the democratic disconnect. *Journal of Democracy*, v. 27, n. 3, p. 5-17, 2016.

GOMES, W. S.; DOURADO, T. Fake news, um fenômeno de comunicação política entre jornalismo, política e democracia. *Estudos em Jornalismo e Mídia*, v. 16, n. 2, p. 33-45, 2019.

JACK, C. *Lexicon of lies*: terms for problematic information. Nova York: Data & Society Research Institute, 2017.

KRAUSE, S.; MIGUEL, L. F.; DANTAS, H. (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*. São Paulo: Unesp, 2010.

LIPSET, S. M. Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy. *The American Political Science Review*, v. 53, n. 1, p. 69-105, 1959.

MELLO, P. C. *A máquina do ódio*: notas de uma repórter sobre fake news e violência digital. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

RECUERO, R.; GRUZD, A. Cascatas de fake news políticas: um estudo de caso no Twitter. *Galáxia*, São Paulo, v. 41, p. 31-47, 2019.

_____; SOARES, F. O discurso desinformativo sobre a cura do Covid-19 no Twitter. *E-Compós*, v. 24, p. 1-29, 2021.

____; ____; VINHAS, O. Discursive strategies for disinformation on WhatsApp and Twitter during the 2018 Brazilian presidential election. *First Monday*, v. 26, n. 1, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.5210/fm.v26i1.10551. Acesso em: 11 nov. 2021.

RODRIGUES, I. P. *Iniciativas de enfrentamentos das fake news nas eleições de 2018*: uma análise da resolução 23.551, de 18 de dezembro de 2017, do Tribu-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 234 01/04/2022 13:55

nal Superior Eleitoral. Trabalho de Conclusão de Curso (bacharelado em direito) — Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, 2018.

RODRIGUES, T. M.; BONONE, L.; MIELLI, R. Desinformação e crise da democracia no Brasil: é possível regular fake news? *Confluências* — Revista Interdisciplinar de Sociologia e Direito, v. 22, n. 3, p. 30-52, 2020.

ROSSINI, P. et al. Dysfunctional information sharing on WhatsApp and Facebook: the role of political talk, cross-cutting exposure and social corrections. *New Media & Society*, v. 23, n. 8, 2021. Disponível em: https://doi.org/10.1177/1461444820928059. Acesso em: 10 nov. 2021.

RUEDIGER, M. A.; GRASSI, A. (Coord.). *Desinformação on-line e processos políticos*: a circulação de links sobre desconfiança no sistema eleitoral brasileiro no Facebook e no YouTube (2014-2020). Policy paper. Rio de Janeiro: FGV Dapp, 2020.

RUNCIMAN, D. *How democracy ends*. Nova York: Basic Books, 2018.

SEIBT, T.; FONSECA, V. Transparência como princípio normativo do jornalismo: a prática de *fact-checking* no Brasil. *Comunicação Pública*, v. 14, n. 27, 2019.

SVOLIK, M. W. Polarization versus democracy. *Journal of Democracy*, v. 30, n. 3, p. 20-32, 2019.

URBINATI, N. Political theory of populism. *Annual Review of Political Science*, v. 22, p. 111-127, 2019.

VAN DUYN, E.; COLLIER, J. Priming and fake news: the effects of elite discourse on evaluations of news media. *Mass Communication and Society*, v. 22, n. 1, p. 29-48, 2018.

WARDLE, C.; DERAKHSHAN, H. Thinking about 'information disorder': formats of misinformation, disinformation, and mal-information. In: IRETON, C.; POSETTI, J. *Journalism, 'fake news' & disinformation*. Paris: Unesco, 2018. p. 43-54.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 235 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 236 01/04/2022 13:55

8

Abstenção eleitoral, voto facultativo e obrigatório

Yan de Souza Carreirão
Pedro Floriano Ribeiro
Julian Borba
Ednaldo Aparecido Ribeiro

Introdução

O objetivo deste capítulo é fazer uma reflexão sobre a possível introdução do voto facultativo em nosso país. O alto percentual de abstenções nas eleições municipais de 2020, quando 23% dos eleitores não compareceram às urnas em meio ao contexto de pandemia da Covid-19, reacendeu a discussão sobre o tema, de modo que vários comentaristas políticos indagaram se não seria este o momento para iniciar um debate visando a instituição do voto facultativo no país.[1]

Vale observar que no Brasil e em outros países em que o voto é obrigatório o debate sobre o voto facultativo é retomado de tempos em tempos, seja com base em argumentos de caráter normativo — como o de que por ser um direito (e não um dever), o voto não deveria ser obrigatório —, seja a partir de teses como a de que o voto obrigatório leva a uma perda na qualidade da

[1] Alguns exemplos: Senado Federal (2020); Higídio (2020); Fernandes de Souza (2021); Jornal do Comércio (2020).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 237 01/04/2022 13:55

escolha eleitoral por parte dos eleitores menos interessados e informados. Segundo essa tese, muitos desses eleitores compareceriam por temer os custos da abstenção (multa, dificuldades de natureza burocrática etc.), mas justamente por terem pouco interesse e informação política, não fariam uma boa escolha, gerando uma democracia de menor qualidade. A adoção do voto facultativo, nessa perspectiva, daria um peso maior no resultado das eleições aos eleitores mais interessados e informados, aprimorando a qualidade da representação política.

Já os defensores do voto obrigatório propõem sua instituição (onde o voto é facultativo), ou sua manutenção (onde ele já existe) às vezes com base também em argumentos de caráter normativo — como o de que o voto deve ser visto como um dever e, portanto, ser obrigatório —, mas em boa medida a partir da constatação de uma tendência ao declínio do comparecimento eleitoral que estaria ocorrendo há algumas décadas em várias das democracias mais consolidadas do planeta (Dalton, Farrell e McAllister, 2011; Blais e Rubenson, 2012, entre outros). Segundo determinada perspectiva, continuando essa tendência de declínio do comparecimento eleitoral (*turnout*), superado certo patamar de abstenção, poderia ocorrer um questionamento da legitimidade dos eleitos e do próprio regime democrático. É nesse contexto que surgem propostas de instituir o voto obrigatório em países em que ele não existe (ou mantê-lo, onde já existe), visando aumentar (ou evitar que decline) o comparecimento eleitoral e, por extensão, aumentar (ou manter) a legitimidade dos resultados eleitorais. Outro argumento bastante comum é o de que a introdução do voto facultativo desestimularia ainda mais a participação política dos setores mais marginalizados da população (que em geral são os menos interessados e informados politicamente), fazendo com que o sistema político tenha ainda menos empenho em atender seus interesses.

Neste capítulo, além desta Introdução, apresentamos inicialmente um panorama dos países que adotam o voto obrigatório; a seguir, resenhamos alguns dos principais argumentos e teses presentes no debate acadêmico sobre o tema, sejam os de natureza mais normativa, sejam as evidências empíricas relativas às teses sobre os eventuais impactos concretos das mudanças institucionais na passagem de um sistema de voto obrigatório para facultativo ou vice-versa. Nas seções seguintes apresentamos alguns dados relativos ao Brasil visando (i) mostrar a evolução das abstenções no país no atual ciclo democrático; (ii) verificar se a atual legislação (que mantém o voto obrigatório) está em consonância com o que pensa a maioria dos cidadãos; (iii)

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 238 01/04/2022 13:55

avaliar quem são, no país, o que parte da literatura chama de "eleitores relutantes", ou seja, aqueles que em pesquisas de opinião afirmam que, se o voto não fosse obrigatório, não votariam. Isso permite formular algumas hipóteses sobre possíveis impactos da introdução do voto facultativo sobre o comparecimento de diferentes grupos sociais. Ao final, fazemos um balanço dos argumentos esgrimidos no debate, tentando articulá-los com a análise da situação brasileira retratada pelos dados apresentados nas seções anteriores, de forma a permitir ao leitor uma reflexão dos prós e contras de uma mudança constitucional que viesse a introduzir o voto facultativo no país.

Voto facultativo e voto obrigatório no mundo: o contexto e a literatura

Antes de apresentar uma revisão dos principais argumentos presentes no debate sobre a obrigatoriedade (ou não) do voto, julgamos que é importante dar um panorama dos países que adotam o voto obrigatório, de forma a que o leitor tenha uma ideia do grau de adesão a esse modelo institucional, que apesar de minoritário no mundo, em especial entre as democracias mais desenvolvidas, conta com certo número de países adeptos.[2]

A "publicação" *Compulsory voting* (Idea, 2021a)[3] lista 11 países em que a obrigatoriedade do voto já foi adotada, mas foi abolida, e três em que ainda é utilizada, mas só em algumas jurisdições específicas (um dos cantões da Suíça e o estado da Georgia, nos EUA), ou só para algum dos cargos (o senado, na França). Dos outros 26 países em que atualmente vigora o voto obrigatório, o documento aponta que em 14 há algum tipo de sanção ao não comparecimento, enquanto em 10 não há nenhuma sanção (e não há dados para outros dois países).[4] Na Europa, além dos casos já mencionados da França e da Suíça

[2] Para uma história do voto obrigatório desde suas origens em eleições modernas, ver Birch (2008).

[3] Trata-se de uma página no site do Institute for Democracy and Electoral Assistance (Idea) que parece ser atualizada permanentemente sobre o tema, indicando quais países adotam ou já adotaram o voto obrigatório. Como no quadro que lista os países com voto obrigatório no mundo há observações indicando a data em que este tipo de voto foi adotado em cada país e ali se informa que a obrigatoriedade do voto foi implementada pela primeira vez na Samoa em 2021, presume-se que o levantamento esteja bem atualizado. Disponível em: www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting. Acesso em: 10 nov. 2021.

[4] Uma classificação simples que indique se um país tem ou não voto obrigatório é pouco adequada, já que há países que não têm nenhuma punição para os não votantes ou só

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 239 01/04/2022 13:55

(que o adotam parcialmente), o voto obrigatório existe na Bélgica, Bulgária, Grécia, Luxemburgo e Lichtenstein. Na América Latina são 11 países, entre os quais Argentina, Brasil, México e Uruguai. Na Oceania, a Austrália, Samoa e Nauru; na África, Egito, Congo e Gabão; no Oriente Médio, o Líbano; na Ásia, Tailândia e Cingapura; e, finalmente, a Turquia (Europa-Ásia). Dos 11 países que abandonaram o voto obrigatório, em cinco a mudança se deu nos últimos 20 anos. Nesse mesmo período, apenas Bulgária e Samoa adotaram o voto obrigatório, o que indica que há maior tendência recente a abandonar do que a instituir a obrigatoriedade do voto.

Birch (2008:137) afirma que os argumentos pró e contra a obrigatoriedade do voto podem ser divididos em três categorias principais: argumentos que apelam para concepções normativas de direitos e deveres democráticos; argumentos centrados na relação entre participação, legitimidade democrática e racionalidade coletiva; e, por fim, argumentos consequencialistas relativos aos impactos da obrigatoriedade sobre a satisfação com a democracia, engajamento público e resultados políticos. Seguiremos aqui essa categorização.

Argumentos normativos postulando o voto como um direito ou um dever

Os oponentes do voto obrigatório argumentam que o voto é um direito. E um direito só é realmente um direito (e não um dever) se implica a capacidade de cada cidadão de não o exercer. Muitos defensores do voto obrigatório postulam, por sua vez, que o voto deve ser visto como um dever dos cidadãos, que pode, portanto, ser institucionalizado como obrigatório, de forma a vincular cada cidadão ao interesse coletivo (manter a democracia, por exemplo). É possível também perceber o voto como direito e dever simultaneamente. Ribeiro (2003:172), por exemplo, argumenta que as liberdades públicas diferem das liberdades privadas: "os antigos romanos já o sabiam, quando faziam o direito e o dever coincidirem no caso da cidadania. Ser […] cidadão romano não envolvia apenas direitos, acarretava obrigações". A discussão, muitas vezes,

---

punem os não votantes que se registraram para votar, mas não obrigam os cidadãos a se registrarem. As sanções também variam bastante de país para país, incluindo: obrigação de justificar a ausência, multa, perda de algum direito (podendo incluir o próprio direito de votar) e mesmo prisão (embora o documento afirme não conhecer casos documentados de prisões efetivas por esse motivo). Na página mencionada na nota anterior são indicados quais países adotam cada tipo de sanção.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 240 01/04/2022 13:55

é se o direito ao sufrágio implica obrigações e, em caso afirmativo, se essas obrigações devem ser sancionadas legalmente.

A favor da obrigatoriedade, Birch (2008) aponta que nas sociedades democráticas contemporâneas vários direitos são sujeitos a fortes limitações e a compulsão legal é profundamente enraizada nessas sociedades: pessoas são obrigadas a encaminhar seus filhos para a escola, pagar impostos, portar documentos, participar de júris e cumprir serviço militar, entre outras imposições legais. Birch aponta, ainda, que a Corte Europeia de Direitos Humanos definiu que o voto obrigatório não viola a liberdade de pensamento, consciência e religião, na medida em que os eleitores têm o direito de votar em branco ou anular seus votos.

Lomasky e Brennan (2000:84), por sua vez, rejeitam o argumento republicano para o engajamento cívico, sob o fundamento — muito semelhante ao argumento de Constant (1985 [1819]) em defesa da liberdade dos modernos — de que nas sociedades contemporâneas a política é tão complicada e a vida das pessoas está tão ocupada, que a maioria das pessoas não tem tempo ou inclinação para se dedicar adequadamente aos assuntos públicos.

Argumentos centrados na relação entre participação, legitimidade democrática e racionalidade coletiva

Os proponentes do voto obrigatório argumentam que a participação eleitoral obrigatória assegura que as decisões tomadas pelas instituições representativas tenham legitimidade democrática. Na ausência de obrigatoriedade, um número muito grande de eleitores pode tentar "pegar carona" (problema do *free rider*), querendo obter os benefícios de viver num regime democrático sem arcar com os custos de se informar e ir votar (até porque o peso de seu voto no resultado final é mínimo), o que pode minar a legitimidade democrática. A obrigatoriedade funcionaria como um mecanismo de coordenação da ação coletiva, garantindo a prevalência da vontade coletiva, numa forma que distribui os custos igualmente entre todos os cidadãos (Birch, 2008:46-47). Um argumento adicional é o de que um maior número de cidadãos participando da decisão melhoraria o resultado agregado da decisão.

Os oponentes argumentam que a participação eleitoral obrigatória não soluciona o problema dos baixos níveis de participação e a correspondente falta de legitimidade. Se os problemas reais são apatia, desengajamento e

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 241 01/04/2022 13:55

desilusão com a política, e se muitas pessoas não têm capacidade de formar uma opinião sobre as opções que lhes são oferecidas numa eleição, então não há muito ganho em artificialmente aumentar o comparecimento obrigando essas pessoas a irem votar (Birch, 2008:48). Nessa direção, o estudo de Singh (2018), usando dados de três *surveys* comparativos e de um experimento natural, argumenta que o voto obrigatório amplia a percepção de ilegitimidade do sistema político entre aqueles que já possuíam atitudes negativas ante a democracia.[5] Estudos como o de Miles e Mullinix (2021) sugerem, inclusive, que a obrigatoriedade pode radicalizar sentimentos antissistema.

No terreno dos efeitos positivos, sobre a tese de que a obrigatoriedade do voto aumenta o comparecimento eleitoral parece haver alto grau de consenso na literatura.[6] Os casos da Australia e Chile são emblemáticos nesse sentido. Estudo realizado por Fowler (2013) indica uma elevação de 24% no comparecimento eleitoral na Austrália após a introdução da obrigatoriedade. No sentido inverso, o Chile, que adotou o sistema de voto facultativo em 2011, experimentou uma ampliação significativa da abstenção eleitoral — nas eleições parlamentares o comparecimento caiu de 87,7% em 2009 para 49,4% em 2013 e 46,5% em 2017. Nas presidenciais, de 86,9% para 42,0% e 46,7%, respectivamente (Idea, 2021b). Estudo comparado entre 18 países da América Latina (Ribeiro, Borba e Silva, 2015) indica que a adoção do voto obrigatório duplica a chance de comparecimento dos eleitores, quando comparado com países que adotam o voto facultativo, estendendo para a região latino-americana as conclusões de Gray e Caul (2000) e Franklin (2004) a respeito das democracias com longo histórico democrático.

Estudo recente desenvolvido por Turgeon e Blais (2021) aponta resultados nesta mesma direção ao usar dados cadastrais de eleitores brasileiros com a data de nascimento de eleitores entre 16 e 18 anos, em seis eleições. Seu ponto de partida é a interpretação (equivocada) de que a obrigatoriedade vale para aqueles que atingem essa idade no ano da eleição, quando o texto legal diz que a regra vale para o dia do pleito. Aplicam então um modelo de regressão descontínua (RD) e identificam que existe uma subestimação do efeito do voto obrigatório quando se aplica como critério apenas o que é prescrito pela lei. Em outras palavras, ao incluir na análise todos os eleitores que completam aniversário no ano eleitoral, os autores identificam um importante efeito no

[5] Na mesma linha, ver De Leon e Rizzi (2014) e Holbein e Rangel (2020).

[6] Jackman (1987); Figueiredo (2008); Panagopoulos (2008); Jaitman (2013); Birch (2008).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 242 01/04/2022 13:55

comparecimento eleitoral, indicando para a importância deste desenho constitucional para promover o comparecimento às urnas.

Argumentos consequencialistas relativos aos impactos da obrigatoriedade sobre a satisfação com a democracia, engajamento público e resultados políticos

Seguindo argumentos típicos dos defensores de que a participação política produz cidadãos mais virtuosos (Mill, 1991 [1861]; Pateman, 1970, entre outros), proponentes da obrigatoriedade do voto[7] defendem que ela leva ao aumento da consciência, interesse e envolvimento dos cidadãos na política. Críticos do voto obrigatório contestam esses argumentos e postulam que, na realidade, muitos cidadãos com baixo interesse e baixa informação política, ao serem obrigados a votar, geram muitos votos inválidos ou aleatórios e disso resulta uma representação e uma democracia de mais baixa qualidade. É o que foi encontrado por Singh (2017) num estudo com 21 países da América Latina (dados do Barômetro das Américas). Para o autor, o aumento das taxas de votos brancos e nulos, onde o voto é obrigatório, resulta do comportamento daqueles com baixo conhecimento político, desinteressados, desconfiados e insatisfeitos, que são incentivados a comparecer às urnas porque podem ser punidos por abstenção.

Há uma significativa literatura empreendendo testes empíricos dessas teses e vamos aqui tentar fazer um balanço desse debate. Segundo Freire (2020), os resultados de pesquisas sobre a hipótese de que a participação eleitoral teria impactos virtuosos são inconclusivos: enquanto Engelen e Hooghe (2007), Dalton e Weldon (2007), Singh e Thornton (2013), Sheppard (2015) e Bruce e Lima (2019) encontraram algum efeito positivo da obrigação de votar sobre o aprendizado político dos eleitores ou na maior identificação com partidos, Loewen, Milner e Hicks (2008), de Leon e Rizzi (2014) e Birch (2008) não acharam nenhum efeito significativo do voto obrigatório sobre o aprendizado político. O próprio Freire (2020), estudando o Brasil (a partir de experimentos de lista em um *survey* nacional aplicado pela internet em 2018 e a partir de dados dos Esebs 2014 e 2018), também não encontra apoio a essa hipótese. Da mesma maneira, o trabalho de Dunaiski (2021), que tem

[7] Como Lijphart (1997); Elkins (2000); Lardy (2004).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 243 01/04/2022 13:55

como foco o problema da "formação de hábitos" do voto obrigatório, também aplica uma RD (dividindo eleitores em idade de voto facultativo —16 e 17 anos — e eleitores em idade obrigatória), mas não encontra indícios de que o voto obrigatório instigue hábitos de votação. Pelo contrário, seus resultados indicam que o impulso inicial do voto obrigatório é dissipado ao longo das eleições seguintes.

Um estudo interessante que corrobora parcialmente a tese do efeito da obrigatoriedade sobre o aprendizado político é o de Bruce e Lima (2019) que, a partir de um *survey* nacional e uso de RD, compara eleitores com idades próximas aos limiares de 18 e 70 anos, para avaliar se a compulsoriedade do voto afeta o consumo de notícias no Brasil (especificamente a audiência ao *Jornal nacional*). O estudo conclui que eleitores com idades próximas a essas e que são obrigados a votar consomem 16% mais notícias do que os eleitores com idades similares, mas que não estão obrigados a votar.

Os críticos do voto obrigatório pleiteiam que ele produz um aumento dos votos inválidos e "aleatórios". A lógica seria a seguinte: muitos dos eleitores que prefeririam não ir votar não querem arcar com os custos de não votar (onde há sanções legais), mas também não querem arcar com os custos informacionais implicados na escolha eleitoral, preferindo, então, votar em branco ou nulo — manifestando sua insatisfação por ter que votar, ou simplesmente deixando os cidadãos mais interessados decidirem o resultado da eleição (Katz e Levin, 2018) — ou votar "aleatoriamente" (Jakee e Sun, 2006; Selb e Lachat, 2009), com base em algum tipo de informação de "baixo custo", como o lugar do candidato na cédula, a sugestão de alguém, a visualização de um panfleto antes de entrar na cabine eleitoral etc.[8] Parece haver bastante suporte na literatura quanto ao aumento dos votos inválidos sob voto obrigatório,[9]

[8] A denominação "voto aleatório" pode ser enganosa. Segundo Jakee e Sun (2006), a concepção que chamam de "milagre da agregação" supõe que os votos "aleatórios" se anulariam mutuamente e, portanto, os votos dos eleitores com baixa informação e interesse político, mas que se veem obrigados a votar para não serem punidos, não afetariam o resultado de uma eleição. Mas não necessariamente esses votos se distribuem aleatoriamente entre os candidatos. Esse tipo de eleitor pode ter um "comportamento de rebanho" e seguir o que outras pessoas estão fazendo, ou votar no candidato que espalhou mais propaganda perto da seção eleitoral, o que pode levar a que esses votos não se anulem mutuamente e sim gerem um viés. E, nesse caso, quanto maior o número de eleitores desinformados obrigados a votar, mais provável que a agregação das preferências políticas seja distorcida (Jakee e Sun, 2006:68).

[9] Uggla (2008); Katz e Levin (2018); Singh (2017); Cohen (2018), entre outros.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 244 01/04/2022 13:55

embora a introdução do voto eletrônico contribua para reduzir substancialmente esse tipo de votos.[10] Uggla (2008), por exemplo, analisando dados de 200 eleições na Europa Ocidental, conclui que o voto obrigatório aumenta o número de votos inválidos.

O já citado estudo de Freire (2020) também adiciona evidências importantes sobre o chamado voto aleatório, definido como "o ato dos eleitores de escolher candidatos e partidos ao acaso" (Freire, 2020:26).[11] Verifica que cerca de 10% dos entrevistados votaram aleatoriamente e que os eleitores menos educados e interessados politicamente bem como os "eleitores relutantes" (que afirmam que não votariam se o voto fosse facultativo) têm maior probabilidade de votar aleatoriamente. Análise com metodologia semelhante relativa a votos inválidos mostra que "eleitores relutantes" e aqueles que não confiam em partidos têm maior probabilidade de invalidar seus votos. Usando os Esebs de 2014 e 2018, compara eleitores "relutantes" com os "convictos" (os que dizem que votariam mesmo se o voto fosse facultativo) quanto à identificação partidária e conhecimento político (medido a partir do posicionamento ideológico dos partidos dos principais candidatos a presidente em 2014 e 2018, segundo esses eleitores). Os resultados não mostram diferenças significativas entre os dois tipos de eleitores quanto ao nível de identificação partidária ou conhecimento político.

Além do debate anteriormente mencionado relativo ao impacto do voto obrigatório sobre a qualidade da decisão dos eleitores (envolvendo os efeitos sobre votos inválidos e aleatórios e sobre o grau de envolvimento e conhecimento político dos eleitores), um argumento comum em defesa do voto obrigatório é que ele equaliza mais a representação dos diferentes setores da sociedade. Novamente aqui o trabalho de Lijphart é dos mais influentes.

---

[10] Fujiwara (2015); Nicolau (2003, 2015); Zucco e Nicolau (2016); Schneider, Athias e Bugarin (2019).

[11] No experimento de lista (para cada cargo em disputa) foi perguntado aos entrevistados do grupo de controle sobre "algumas coisas que as pessoas fazem durante as eleições", oferecendo quatro opções e pedindo que o entrevistado indique apenas quantas (e não quais) ele costuma fazer. Para o grupo de tratamento, foi incluída uma opção a mais: "Votar em qualquer candidato(a) a [cargo] só porque o voto é obrigatório". A partir do contraste das médias de números de opções entre o grupo de controle e o de tratamento, se estima a quantidade de entrevistados que votariam aleatoriamente. Foi incluída também uma pergunta direta sobre se o entrevistado votava apenas porque o voto era obrigatório. Não houve diferenças significativas nas estimativas de voto aleatório pelos dois métodos (experimento de lista e pergunta direta).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 245 01/04/2022 13:55

Segundo esse autor, "*the inequality of representation and influence are not randomly distributed but systematically biased in favor of more privileged citizens — those with higher incomes, greater wealth, and better education — and against less advantaged citizens*" (Lijphart, 1997:1). E essa desigualdade de representação estaria ligada à desigualdade de participação política. Nessa perspectiva, em sistemas de voto facultativo, os representantes, sabendo que muitos desses cidadãos não irão votar (já que para eles o custo de se informar e decidir é maior), teriam menos empenho em aprovar legislação que seja de seu interesse. O voto obrigatório produziria um aumento da participação político-eleitoral dos setores menos privilegiados da população, podendo levar a políticas mais comprometidas com os interesses desses grupos. São dois argumentos interligados, portanto: i) eleitores com menos recursos materiais e cognitivos tendem a se abster mais, especialmente onde o voto é facultativo; ii) daí deriva uma desigualdade na representação entre os de maior e menor status socioeconômico. Quanto ao primeiro argumento, há forte grau de consenso.[12] Em relação ao caso brasileiro, estudo recente, utilizando dados de pergunta do Eseb 2014 sobre intenção dos eleitores de votar caso o voto fosse facultativo, mostra que "uma possível exclusão da obrigatoriedade do voto poderia estimular maiores distorções quanto aos estratos da população que comparecem aos locais de votação, favorecendo, principalmente, as camadas mais privilegiadas (os brancos, escolarizados e mais abastados)" (Aguiar e Casalechi, 2021:261).

Apesar de haver na literatura o predomínio da tese de que a obrigatoriedade do voto leva a uma maior equidade na participação eleitoral entre os diferentes segmentos sociais, não há consenso de que isso leve a uma representação mais efetiva dos segmentos mais marginalizados. Exemplo de resultado em favor da melhoria na representação foi encontrado no estudo de Guntermann, Dassonneville e Miller (2020), com dados do CSES (104 países/ano). O foco dos autores é o *gap* de representação entre ricos e pobres, e seus resultados indicam que existe uma variação significativa nesse *gap*, mas que ele é menor entre países com voto obrigatório. Kouba e Mysicka (2019), de outra parte, argumentam que o voto obrigatório gera tanto maior comparecimento (incluindo os mais marginalizados) quanto mais votos inválidos, o que não soluciona o problema da voz desigual (dos diferentes grupos) na política. Apenas transforma um problema de voz desigual com baixo com-

[12] Ribeiro (2003); Araújo (2006); Gallego (2015), entre outros.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 246 01/04/2022 13:55

parecimento e baixo percentual de votos inválidos num problema similar de voz desigual, com alto comparecimento e alto percentual de votos inválidos, já que os votos inválidos são fortemente correlacionados com baixa escolaridade e renda. Assim, obrigar esses eleitores a votar não necessariamente se traduz em votos válidos, gerando representação. Do ponto de vista empírico, os autores analisam dados agregados por cantões, referentes às eleições provinciais de 2009 no Equador (país com voto obrigatório), mostrando que os votos inválidos são bem mais presentes em cantões com mais baixa escolaridade e renda.[13] Da mesma forma, Singh (2015), usando dados do CSES (44 países) e de uma pesquisa realizada em cantões suíços (124 cantões-anos, onde o voto é obrigatório), encontra evidências de que, em contextos de voto obrigatório, as escolhas eleitorais são um reflexo bastante pobre das preferências individuais, pois aumenta a participação daqueles que não votam bem — os sem interesse político e com baixos níveis de conhecimento e aqueles que veem as eleições como falhas ou inúteis.

O absenteísmo nas eleições brasileiras

As taxas de abstenção das eleições municipais brasileiras foram, até 2016, sempre inferiores às registradas nas eleições nacionais (gráfico 1). A forte capacidade de mobilização das máquinas e redes locais pode ser parte da explicação para este fenômeno. A taxa agregada de abstenções nas eleições municipais de 2020 — 23,2% — superou todos os valores anteriores do atual período democrático, considerando tanto eleições locais como nacionais. Ambas as curvas do gráfico 1 apresentam uma tendência de elevação, desde 2008 para as eleições locais, e desde 2010 para as nacionais. As eleições nacionais de 2018 já haviam marcado uma alta taxa de abstenção, 20,3%, a maior desde 1998. Assim, o não comparecimento de quase um quarto do eleitorado em 2020 pode ser explicado pelo contexto da pandemia apenas em termos parciais; a tendência de elevação já existia, como os dados demonstram.

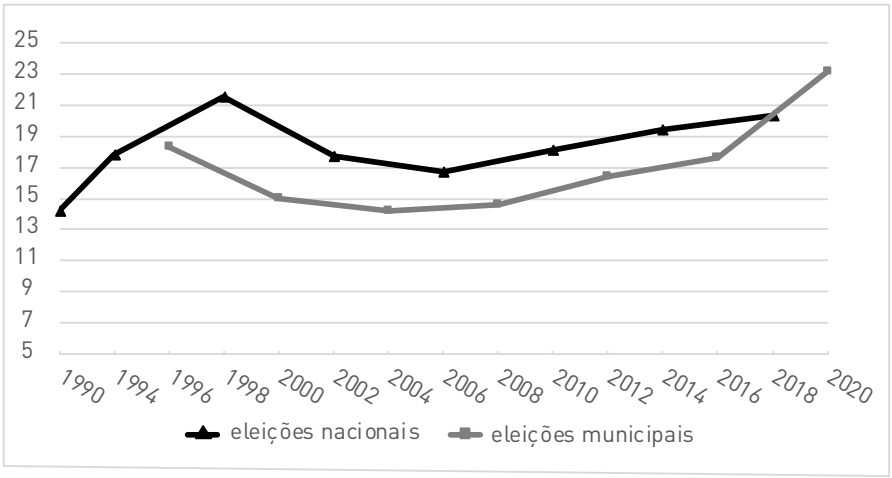
[13] Os autores justificam o uso de dados agregados, mesmo com o risco de falácia ecológica, porque sua hipótese é a de que, ante o complicado sistema eleitoral, boa parte dos votos inválidos é fruto de erro dos eleitores. Utilizar dados de *surveys* levaria a subestimar o percentual de votos inválidos (declarados) e distorcer sua procedência, em termos de segmentos sociais.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 247 01/04/2022 13:55

O gráfico 1, que traz as taxas agregadas nacionalmente, esconde as amplas variações entre estados e regiões brasileiras. Nas eleições de 2020, houve uma ampla diferença entre Rio de Janeiro, São Paulo e Rondônia, de um lado, com quase 30% de eleitores faltosos, e Paraíba e Piauí de outro lado, com cerca de 15% de abstenções (tabela A-1 no Apêndice).[14] As abstenções foram bem menores no Nordeste do que nos estados do Sul e Sudeste brasileiros.

Gráfico 1

TAXA DE ABSTENÇÕES NAS ELEIÇÕES NACIONAIS E LOCAIS, VALORES AGREGADOS, BRASIL (%)



Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Quais fatores contextuais ajudam a explicar tais diferenças? Enquanto a literatura sobre participação e comportamento político privilegia a análise de dados individuais (*surveys*), o estudo de constrangimentos e incentivos contextuais segue como uma área subdesenvolvida na ciência política contemporânea (Norris, 2007:630, 642). Na América Latina, no entanto, aspectos contextuais têm sido apontados como fatores explicativos relevantes para a participação política, índices de comparecimento eleitoral e partidarismo. Em particular, o nível de desenvolvimento socioeconômico tende a apresentar uma associação positiva com as taxas de partidarismo e de participação

[14] O Apêndice está ao final do capítulo.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 248 01/04/2022 13:55

política em muitos dos países da região. Além disso, os graus de polarização, institucionalização, fragmentação e competitividade do sistema partidário, a compulsoriedade do voto e a clivagem rural-urbano são outros fatores comumente explorados pela literatura.[15]

Testamos algumas dessas proposições usando dados de abstenções agregados por município, cobrindo todas as cidades do Brasil (apenas eleições municipais). A partir de uma base de dados (Power e Rodrigues-Silveira, 2019) que traz todas as taxas de abstenção por cidade entre 1996 e 2016 (N = 32.685), usamos um modelo de regressão OLS para avaliar o poder preditivo do índice de fragmentação eleitoral, do índice de polarização do sistema partidário local e do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) sobre as variações verificadas nas taxas de abstenção.[16] Se a influência do IDH sobre os níveis de participação política é ponto pacífico na literatura comparada, a influência da fragmentação nem sempre é avaliada da mesma forma. Para alguns autores, sistemas mais fragmentados envolvem mais competitividade e mais máquinas de mobilização eleitoral; para outros, a fragmentação tende a afetar negativamente o partidarismo e a mobilização, já que o excesso de opções confunde o eleitor e dificulta a formação de vínculos. Por fim, diversos estudos indicam que o nível de *turnout* tende a ser positivamente impulsionado pelo grau de polarização do sistema partidário, devido ao acirramento de identidades e ao aumento do interesse e da mobilização.[17]

Os resultados reportados na tabela 1 são inequívocos quanto à influência do nível de prosperidade socioeconômica: quanto mais desenvolvido o município, menor o índice de abstenção.

---

15 Zechmeister e Corral (2013); Carlin e Love (2015); Lupu (2016).

16 Os índices de fragmentação e de polarização estão disponíveis em Power e Rodrigues-Silveira (2019). O Índice de Fragmentação Eleitoral indica a proporção de votos não explicada pelos principais partidos do sistema. Ele é calculado como 1 menos a soma das proporções ao quadrado dos votos de cada partido nas eleições legislativas. Ele varia de 0 (menos fragmentado) a 1 (mais fragmentado/competitivo). Já o Índice de Polarização de Dalton é calculado como dez vezes a raiz quadrada da soma dos produtos entre a proporção de votos de cada partido na eleição e sua distância absoluta em relação à posição ideológica média no município em questão. Ele varia de 0 (sem polarização) a 10 (polarização extrema). Para efeitos de padronização, reescalonamos o índice na escala 0-1.

17 Dalton (2008); Brockington (2009); Carlin e Love (2015); Lupu (2015a, 2015b).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 249 01/04/2022 13:55

Tabela 1

MODELO OLS PARA AS TAXAS DE ABSTENÇÃO, ELEIÇÕES LOCAIS 1996-2016

	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	Sig.
	B	Erro	Beta	
(Constante)	0,098	0,004		0,000
IDHM	-0,213	0,003	-0,399	0,000
Polarização	0,024	0,004	0,030	0,000
Fragmentação	0,197	0,004	0,284	0,000
r = 0,41 r2 ajustado = 0,17 N = 32.685				

Fonte: Computado pelos autores a partir de dados de Power e Rodrigues-Silveira (2019). Os resultados dos testes de multicolinearidade ficaram dentro do tolerável.

Confirmando o que grande parte da literatura sustenta, o nível de fragmentação do sistema partidário local tende a aumentar o índice de abstenção. Por fim, mas com um poder preditivo bem menor, a polarização tem um efeito contrário ao esperado: sistemas mais polarizados se associam a índices mais elevados de abstenção eleitoral.

Como achado interessante, vale destacar que a capacidade preditiva do IDHM sobre as taxas de abstenção nas eleições municipais foi decrescendo ao longo dos anos (tabela 2). No entanto, essa associação (bivariada) se manteve sempre negativa entre 1996 e 2016. Em 2020, pela primeira vez registrou-se uma relação positiva entre desenvolvimento do município e índice de abstenção. Neste momento, podemos apenas especular que as regiões mais desenvolvidas do país adotaram mais medidas restritivas à circulação de pessoas ao longo do ano, o que pode ter afetado o comparecimento eleitoral em novembro.

Tabela 2

ASSOCIAÇÃO BIVARIADA ENTRE IDHM E TAXA DE ABSTENÇÃO, 1996-2020

Ano eleição	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	r2 ajustado	N municípios
	B	Erro	Beta		
1996	-0,404	0,009	-0,511	0,26	5.398
2000	-0,248	0,009	-0,347	0,12	5.150
2004	-0,174	0,008	-0,280	0,08	5.454
2008	-0,140	0,009	-0,201	0,04	5.563

►

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 250 01/04/2022 13:55

Ano eleição	Coeficientes não padronizados		Coeficientes padronizados	r2 ajustado	N municípios
	B	Erro	Beta		
2012	-0,185	0,011	-0,226	0,05	5.560
2016	-0,084	0,014	-0,083	0,01	5.560
2020	0,170	0,014	0,162	0,03	5.560

Fonte: Computado pelos autores a partir de dados de Power e Rodrigues-Silveira (2019) e dos resultados eleitorais de 2020 divulgados pelo TSE. Todos os coeficientes são significativos a p←0,01.

De qualquer forma, os fatores institucionais e socioeconômicos que estruturam o contexto de participação desempenham um papel relevante no fenômeno do absenteísmo eleitoral. Cidades com níveis mais elevados de bem-estar e desenvolvimento tendem a oferecer a seus cidadãos mais oportunidades e incentivos para participar. É razoável supor que os três componentes do IDHM (educação, renda *per capita*, e saúde/expectativa de vida) tenham um impacto positivo na formação de capital humano, o que, por sua vez, estimularia a participação política em suas mais diversas facetas.

A tendência consistente de aumento das taxas de abstenção na última década, afetando tanto as eleições municipais como as nacionais, pode indicar que o voto já não é encarado como obrigatório para uma parcela significativa do eleitorado, ao redor de 20%. Inferências mais robustas sobre isso podem ser extraídas da análise de dados em nível individual — o que fazemos na próxima seção.

A opinião dos brasileiros sobre a obrigatoriedade (ou não) do voto e possíveis efeitos da introdução do voto facultativo

Apresentamos a seguir a evolução da opinião dos cidadãos brasileiros sobre a obrigatoriedade (ou não) dos votos. O objetivo é verificar em que medida o modelo institucional vigente em todo o período democrático atual (definindo o voto como obrigatório para o eleitorado entre 18 e 70 anos) está ou não em consonância com o que pensa a maior parte do eleitorado, considerando que a responsividade dos legisladores à opinião majoritária do eleitorado é, como regra geral, tomada como um elemento importante dos regimes democráticos (Pitkin, 1967; Dahl, 1971, entre outros).[18]

[18] Certamente, isso não significa que uma boa representação implique que os representantes sempre aprovem legislação em sintonia com o que pensa a maioria do eleitorado

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 251 01/04/2022 13:55

O gráfico 2 apresenta resultado de um esforço de combinação de dados provenientes de diferentes fontes, nem sempre com questões idênticas. Enquanto alguns institutos perguntaram aos entrevistados se o voto "deveria" continuar obrigatório (Datafolha em 1993 e 1995; Criterium em 2002; DataUFF em 2002 e FPA em 2006), outros simplesmente perguntaram se os respondentes eram a favor ou contra a obrigatoriedade (Datafolha em 1994, 1998, 2006, 2010, 2014 e 2015; Ibope em 2006). Outros ainda, como o Sensus, perguntaram em 2002 se os entrevistados consideram a obrigatoriedade "certa" ou "errada". Apesar dessas diferenças, consideramos possível a reunião dessas informações em uma variável qualitativa que comporta as opções pelo voto obrigatório, facultativo e ainda uma condição de indiferença.

É possível distinguir três períodos na série: i) 1993-2002, com 11 pesquisas, em que há inversões, com maioria para um tipo ou outro de voto e uma diferença média de 3,3% a favor do voto facultativo (com desvio-padrão bem alto, de 19,9); ii) 2005-10, com seis pesquisas, todas com maioria a favor do voto facultativo, com diferença média entre as duas posições relativamente pequena, de 9,9% (D.-P. = 7,14); iii) 2013-20, com nove pesquisas e média de diferença de 23,5% a favor do voto facultativo (D.-P. = 8,37). Ou seja, a série parece apontar para uma mudança de tendências, de um período de instabilidade na opinião dos brasileiros sobre o tema (até 2002) a períodos de maiorias a favor do voto facultativo, em especial a partir de 2013, talvez por conta de toda insatisfação política que vem sendo manifestada por grande parte da população nesse último período. Assim, do ponto de vista da congruência política entre a legislação e as preferências políticas da maioria do eleitorado, há mais de 15 anos a manutenção do voto obrigatório está em dissonância com aquelas preferências — dissonância que se acentua nos últimos anos.

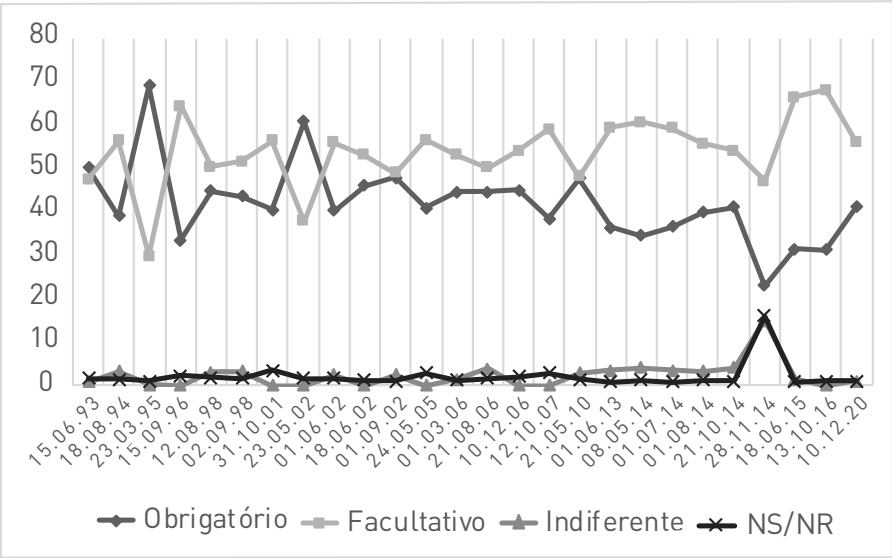
---

em relação a todo e qualquer assunto. Muitas vezes um bom representante precisará contrariar a opinião da maioria dos eleitores visando aprovar a legislação mais adequada a certo tema. Mas, como Pitkin (1967:209-210) alerta, "os representantes não devem […] se achar persistentemente em desacordo com os desejos dos representados sem uma boa razão em termos dos interesses desses últimos, sem uma boa explicação de por que seus desejos não estão em acordo com seus interesses". É nessa perspectiva que uma crescente literatura busca analisar a representação política na perspectiva da "congruência política" entre representantes (ou a legislação que aprovam) e representados (Huber e Powell, 1994; Sulkin, 2005; Powell, 2009; Otero-Felipe e Rodríguez-Zepeda, 2010; Carreirão, 2015, Lupu, Selios e Warner, 2017, entre outros).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 252 01/04/2022 13:55

Gráfico 2

EVOLUÇÃO DAS OPINIÕES SOBRE A OBRIGATORIEDADE DO VOTO, BRASIL, 1993-2020 (%)



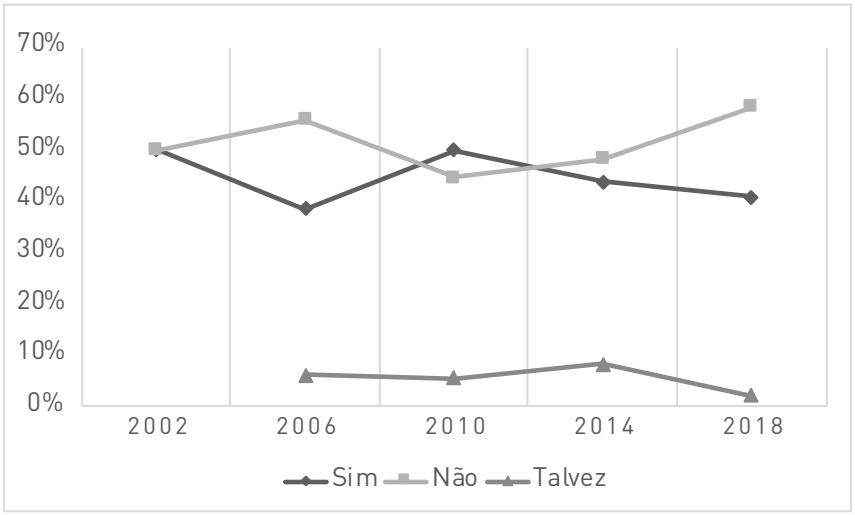
Fontes: Datafolha (1993, 1994, 1995, 1998, 1998, 2006, 2010, 2014, 2015 e 2020), Ibope (1996, 2006, 2013 e 2014), Sensus (2001, 2002, 2005 e 2007), Criterium (2002), DataUFF (2002), FPA (2006) e CNT/MDA (2016).

Vejamos agora dados da série histórica do Estudo Eleitoral Brasileiro (Eseb), conduzido pelo Cesop-Unicamp entre 2002 e 2018, que complementam nossa análise empírica com informações sobre as disposições dos brasileiros diante de uma eventual mudança na regra eleitoral, estabelecendo o voto facultativo. Mais especificamente, esse instituto pergunta: "nas eleições deste ano, se o voto não fosse obrigatório o(a) sr(a) teria ido votar?", comportando as alternativas "sim", "não" e "talvez", além das recorrentes "não sabe" e "não respondeu".

O gráfico 3 exibe a evolução dessas respostas ao longo do tempo e indica um quadro de estabilidade e equilíbrio entre o "sim" e "não", interrompido em dois momentos específicos, 2006 e 2018, quando essa última opção assume vantagem de pouco mais de 15 pontos percentuais. Os testes de aleatoriedade dessa vez sugerem a rejeição da hipótese nula para as duas respostas principais (p-valor de 0,013 para ambas), com tendência estatisticamente significativa de crescimento da opção pelo "não".

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 253 01/04/2022 13:55

Gráfico 3
EVOLUÇÃO DA INTENÇÃO DE VOTAR, SOB REGRA DE VOTO FACULTATIVO, BRASIL, 2002-18 (%)



Fonte: Eseb-Cesop.

Esse resultado é que nos inspirou a estimar os potenciais efeitos da mudança de regra por meio da identificação dos preditores das respostas positivas, ou seja, da intenção de continuar votando no contexto de voto facultativo. É claro que não há garantias de que essa intenção se converta em ato nesse eventual cenário futuro, mas a identificação do perfil dos votantes "convictos" pode nos ajudar a antecipar possíveis efeitos dessa mudança institucional importante, principalmente em termos das assimetrias participativas já bem documentadas (Verba, Schlozman e Brady, 1995; Ribeiro e Borba, 2015).

Na composição dos modelos, utilizamos como base a teoria do voluntarismo cívico, proposta inicialmente em *Voice and equality* (Verba, Schlozman e Brady, 1995) e validada posteriormente (Schlozman, Verba e Brady, 2013, 2018). Como *proxy* dos recursos, incluímos a escolaridade dos entrevistados (fundamental, médio e superior), que ao mesmo tempo se relaciona com a dimensão material, em razão da sua forte correlação com renda, e com a dimensão cognitiva. Para o eixo da mobilização cognitiva, a variável de interesse por política foi adicionada (em três níveis), tal como no modelo original proposto pelos autores. Por fim, na dimensão do recrutamento incluímos uma medida do nível de associativismo (escala de 5 pontos) dos entrevistados em organizações sociais (associações de moradores, sindicatos, organizações re-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 254 01/04/2022 13:55

ligiosas, associações culturais e clubes de pais e mestres), que podem funcionar como redes de fomento ao engajamento cívico. Como estamos lidando com uma modalidade de participação eleitoral, complementamos essa última dimensão com uma variável dicotômica sobre a existência de identificação partidária, já que é possível esperar que aqueles que se sentem próximos de alguma legenda tenham maior incentivo para o comparecimento.

Em razão das fortes evidências acerca da relevância das clivagens sociodemográficas no contexto nacional (Ribeiro e Borba, 2015), optamos também por um modelo contendo apenas a medida de escolaridade, somada a controles relacionados com a desigualdade, como sexo, idade e status de maioria étnica. É justamente esse modelo com menos preditores que aparece na primeira coluna da tabela 3 indicando que um homem tem 35% menos de chance de continuar votando, o que é algo surpreendente diante de todas as evidências anteriores que apontam a indiferença entre os sexos ou uma clivagem desfavorável às mulheres, dependendo da modalidade de envolvimento político (Ribeiro e Borba, 2015).

Tabela 3

PREDITORES DO "VOTO CONVICTO", BRASIL, 2018

	Razão de chance (erro padronizado)	
Intercepto	0,36*** (,18)	0,22*** (,04)
Sexo (masculino)	0,65*** (,08)	0,75** (,07)
Idade	1,01** (,00)	1,00 (,00)
Educação	1,36*** (,06)	1,14 (,08)
Maioria étnica (branco)	0,97 (,09)	0,98 (,09)
Interesse	-	1,82*** (,09)
Associativismo	-	1,06 (,05)
Identificação partidária		1,97*** (,24)
N	2412	2388
R2 Tjur	,021	,123

** p ≤ 0,01 e *** p ≤ 0,001
Fonte: Eseb (2018).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 255 01/04/2022 13:55

Podemos interpretar essa maior disposição a votar das mulheres a um descompasso entre o interesse pela participação desse grupo demográfico e as condições objetivas de exercício da cidadania política, que impõe barreiras desproporcionais. Ou seja, como aqui estamos lidando com atitudes que tomam uma situação hipotética, as mulheres se mostram mais interessadas e menos "relutantes" em relação voto, ainda que as pesquisas que lidam com dados comportamentais indiquem consideráveis dificuldades na transposição dessas atitudes em ação política. Os demais efeitos estatisticamente significativos caminham na direção dos achados recentes da literatura, indicando crescimento na probabilidade de continuidade do voto entre os mais velhos e mais escolarizados. Os impactos desse último preditor são particularmente preocupantes em termos do aprofundamento da desigualdade participativa, já que a probabilidade cresce 36% a cada nível educacional.

No modelo completo, exibido na segunda coluna da tabela 3, constamos mudanças significativas. A diferença de probabilidade entre homens e mulheres cai, enquanto idade e escolaridade deixam de afetar de forma estatisticamente significativa a intenção de continuar votando em um contexto de queda da obrigatoriedade. Cada avanço na escala de quatro pontos dessa medida de mobilização cognitiva eleva em mais de 80% a probabilidade de manutenção do voto. A probabilidade dos identificados com algum partido, por sua vez, incrementa essa probabilidade em 97%.

Esses resultados sugerem que o efeito da escolaridade leva à manutenção do voto apenas na presença do interesse por política ou da identificação partidária. Para averiguar essa hipótese testamos mais dois modelos contendo termos interativos (tabela A-2 e gráfico A-1 no Apêndice). A análise dos modelos mostra que o interesse político potencializa o efeito da educação, mas a interação envolvendo identificação partidária não se mostrou relevante.

Conclusões

Como foi visto, as abstenções têm crescido no país desde 2008, alcançando um patamar mais elevado nas eleições municipais de 2020, no contexto da pandemia pelo coronavírus, reacendendo o debate sobre a possível implantação do voto facultativo no país.

Em âmbito mundial, a grande maioria dos países (e das democracias mais consolidadas) adota o voto facultativo; há, porém, certo número de países em

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 256 01/04/2022 13:55

que o voto é obrigatório, embora com graus variados de punição às abstenções — alguns inclusive sem nenhuma sanção legal a elas.

O debate político e acadêmico sobre uma opção ou outra envolve múltiplos argumentos, tanto de ordem normativa quanto os que se baseiam em pesquisas empíricas que tentam mensurar os impactos da obrigatoriedade do voto sobre o comparecimento eleitoral, a igualdade na representação, a legitimidade e a qualidade da democracia.

Quanto à questão de se o voto é um dever que pode ser exigido legalmente ou um direito que deveria compreender o direito de não votar, embora os argumentos em defesa dessa última posição sejam razoáveis, não nos parece que seria demais considerar o voto como mais uma obrigação legal — tal como as de encaminhar os filhos para a escola, pagar impostos e cumprir serviço militar, entre outras —, caso isso realmente contribua para a manutenção e aprimoramento da democracia (vista como bem público pelo qual é razoável distribuir os custos entre todos os cidadãos). A questão é se essa obrigatoriedade realmente leva a esses resultados, o que é objeto de grande discussão.

Há alto grau de consenso a respeito da tese de que a obrigatoriedade do voto aumenta o comparecimento eleitoral. Não há, porém, consenso em relação às teses de que isso levaria a um aumento da legitimidade da democracia e a um aumento do interesse e busca de conhecimento político por parte dos eleitores. De um lado, há os que advogam que com altas taxas de abstenção cresce a probabilidade de os resultados serem questionados como representativos da maioria dos cidadãos, minando a credibilidade do regime democrático. Além disso, a própria participação política (que é estimulada pela obrigatoriedade) geraria cidadãos mais "virtuosos", na medida em que faria com que os cidadãos procurassem se informar mais para decidir melhor seu voto. De outro, os que afirmam que a redução das abstenções, com a obrigatoriedade, vem acompanhada do aumento dos votos inválidos e "aleatórios", podendo levar a declínio da qualidade da representação e aumento da insatisfação com a democracia. Nosso balanço dos estudos empíricos mostra maior grau de apoio à tese de que a obrigatoriedade aumenta os votos "aleatórios" e inválidos (embora a introdução da urna eletrônica tenda a reduzir esses últimos).

Quanto ao tema da desigualdade na representação, o debate é semelhante: proponentes do voto obrigatório afirmam que ele estimula os segmentos mais marginalizados socioeconomicamente a participar das eleições, o que

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 257 01/04/2022 13:55

faria com que os representantes fossem obrigados a levar em consideração os interesses daqueles segmentos, resultando daí uma representação menos enviesada. Apesar de haver na literatura o predomínio da tese de que a obrigatoriedade do voto leva a uma maior equidade na *participação eleitoral* entre os diferentes grupos sociais, não há consenso de que isso leve a uma *representação* mais efetiva dos segmentos mais marginalizados. Se há resultados que corroboram essa última tese (Guntermann, Dassonneville e Miller, 2020), outros estudos apontam que a obrigatoriedade, ao levar ao aumento dos votos "aleatórios" e inválidos — desproporcionalmente mais numerosos entre os cidadãos desses segmentos —, substituiria apenas um problema de voz desigual com baixo comparecimento e baixo percentual de votos inválidos por um problema similar de voz desigual, com alto comparecimento e alto percentual de votos inválidos (Kouba e Mysicka, 2019).

No que diz respeito ao tema da qualidade da representação e da democracia, os adeptos do voto obrigatório afirmam que ele leva ao aumento da consciência, interesse e envolvimento dos cidadãos na política. Críticos da obrigatoriedade contestam esses argumentos, mostrando que esses esperados efeitos da participação não se concretizam. Outros críticos vão além e mostram que, na realidade, impor a cidadãos com baixo interesse e baixa informação política a obrigação de votar tem efeitos nocivos: aumento do número de votos inválidos ou aleatórios, com perda da qualidade da escolha eleitoral (medida, por exemplo, na maior distância ideológica entre esses eleitores e os partidos em que votam, comparativamente a eleitores mais interessados e informados). Disso resulta uma representação e uma democracia de mais baixa qualidade, o que, aliado a uma repulsa à obrigatoriedade, levaria a maior insatisfação desses eleitores com a democracia. Embora em trabalhos com diferentes objetos de análise e metodologia haja apoio empírico para ambas as postulações, em nossa avaliação, os trabalhos mais recentes que utilizam técnicas de inferência causal tendem mais ao apoio da tese de que a obrigatoriedade do voto leva a uma queda da qualidade da escolha eleitoral e, portanto, da representação política. Essa avaliação vale também para os estudos sobre o Brasil.

Quanto a este país (objeto de nosso estudo), quando analisamos a opinião dos eleitores sobre o tema, nossos dados mostram que a partir de 2005 passa a haver em todas as 15 pesquisas de que dispomos nesse período uma maioria favorável ao voto facultativo, e essa maioria passa a ser ainda mais clara a partir de 2013 — talvez por conta de toda insatisfação política que vem sendo

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 258 01/04/2022 13:55

manifestada por grande parte da população daquele ano em diante. Essa é uma informação a ser considerada numa eventual tomada de decisão sobre o tema, embora se deva fazer a ressalva de que, mesmo que a princípio seja positivo num regime democrático que as decisões tomadas pelos representantes estejam em acordo com as preferências da maioria do eleitorado, nem sempre a melhor legislação é a que agrada a maioria, sendo papel das lideranças em certos momentos tomar decisões impopulares, se elas forem consideradas mais adequadas. Nossa análise também indica, a partir de uma base de dados que traz os percentuais de abstenção agregada por cidade entre 1996 e 2016, que locais de menor IDH resultam em maior abstenção, o que sugere o impacto negativo de contextos menos favorecidos sobre a participação política.

Nossa análise sobre a intenção dos eleitores de votar caso o voto fosse facultativo mostra não haver uma tendência unívoca na série de pesquisas dos Esebs 2002 a 2018: enquanto em 2002, 2010 e 2014 havia certo equilíbrio numérico entre as duas opções, em 2006 e 2018 houve um predomínio claro dos que não pretendiam votar. Na média das cinco pesquisas, 44,7% pretendiam continuar votando, enquanto 49,6%, não. A título de comparação, Dassonneville e colaboradores (2019) analisam o mesmo tipo de questão em cinco eleições na Austrália, duas na Bélgica e quatro no Brasil (Esebs 2002 a 2014). Afirmam que na Austrália, em média, 60% diziam que votariam se o voto fosse facultativo, e na Bélgica, cerca de metade dos eleitores. Os brasileiros seriam mais relutantes, em média. Ou seja, é possível que uma mudança institucional tornando o voto facultativo nos três países levasse a uma taxa de abstenção um pouco maior entre nós. A análise do perfil dos votantes "convictos" (que votariam mesmo se o voto fosse facultativo) indicou que o "voto convicto" depende da escolaridade dos entrevistados, mas tão somente quando esse atributo socioeconômico é acompanhado pela orientação cognitiva para a política, mensurada aqui pelo nível de interesse político. Nesse sentido, seria esperado que uma mudança institucional em direção ao voto facultativo tivesse impacto, sobretudo no reforço das desigualdades de participação que têm como fundamento os recursos individuais destacados pela teoria do voluntarismo cívico, ou seja, o voto facultativo tenderia a reforçar a participação eleitoral daqueles portadores de maiores recursos como escolarização, tempo, dinheiro e habilidades cívicas.[19]

[19] Uma ressalva a essa conclusão pode ser feita a partir do caso chileno. Estudo sobre o caso da reforma eleitoral no Chile indica que, apesar de a introdução do voto facultativo ter diminuído o comparecimento eleitoral, ele não ampliou vieses na participação dos

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 259 01/04/2022 13:55

Não é o objetivo deste capítulo tomar uma posição definida sobre a manutenção do voto obrigatório ou a introdução do voto facultativo no país. Mas o balanço feito da literatura e as análises empíricas que produzimos permitem formular alguns pontos que julgamos que deveriam ser levados em conta no debate e numa eventual tomada de decisão política sobre o tema. Um primeiro aspecto é que não parece sólida a percepção de que a obrigatoriedade do voto feriria um direito individual dos cidadãos, na medida em que estes já estão submetidos a diversas obrigações legais que obviamente tolhem uma (pretensa) liberdade absoluta de ação individual. Um segundo ponto é que a obrigatoriedade do voto aumenta efetivamente a participação eleitoral. Quanto a isso aumentar a legitimidade do processo democrático, não há consenso, já que há um *trade-off* entre maior participação e maior número de votos inválidos e aleatórios, além de a obrigatoriedade gerar insatisfação política por parte de muitos eleitores. Os resultados de vários estudos recentes e mais robustos metodologicamente questionam seriamente a tese clássica de que a própria participação eleitoral levaria os cidadãos a desenvolver maior interesse e envolvimento político. Pelo contrário: há mais indícios de que obrigar cidadãos pouco interessados e informados politicamente leva a uma queda na qualidade da escolha eleitoral e, portanto, da representação política. O ponto mais forte na defesa do voto obrigatório parece ser o de que ele produz maior equidade de *participação eleitoral* entre diferentes segmentos sociais — ponto sobre o qual há razoável consenso nos estudos empíricos. Introduzir o voto facultativo no país, portanto, muito provavelmente levaria a uma menor participação eleitoral dos mais pobres e menos educados. Isso, como foi visto, não significa necessariamente maior desigualdade na *representação* política, mas, como as evidências empíricas não são conclusivas, não se pode descartar essa possibilidade.

Concluindo, embora uma eventual tomada de decisão sobre a introdução do voto facultativo envolva posicionamentos políticos e normativos que afetam a ponderação dos prós e contras essa medida, acreditamos que o debate sobre esses prós e contras poderia se beneficiar das avaliações aqui feitas.

---

diferentes grupos sociais (Brieba e Bunker, 2019).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 260 01/04/2022 13:55

Referências

AGUIAR, N.; CASALECHI, G. E se o voto fosse facultativo? Expectativas de participação eleitoral voluntária no Brasil e o papel do *status* socioeconômico. *Opinião Pública*, Campinas, v. 27, n. 1, p. 261-297, 2021.

ARAÚJO, C. Voto obrigatório. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 86-89.

BIRCH, S. *Full participation*. A comparative study of compulsory voting. Manchester: Manchester University Press, 2008.

BLAIS, A.; RUBENSON, D. The source of turnout decline: new values or new contexts? *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 1, p. 95-117, 2012.

BRIEBA, D.; BUNKER, K. Voter equalization and turnout bias after electoral reform: evidence from Chile's voluntary voting law. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 4, p. 23-46, 2019.

BROCKINGTON, D. It's about the benefits: choice environments, ideological proximity and individual participation in 28 democracies. *Party Politics*, v. 4, p. 435-454, 2009.

BRUCE, R.; LIMA, R. Compulsory voting and TV news consumption. *Journal of Development Economics*, v. 138, p. 165-179, 2019.

CARLIN, R.; LOVE, G. Who is the Latin American voter? In: CARLIN, R.; SINGER, M.; ZECHMEISTER, E. (Ed.). *The Latin American voter*: pursuing representation and accountability in challenging contexts. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015. p. 31-60.

CARREIRÃO, Y. Representação política como congruência entre as preferências dos cidadãos e as políticas públicas: uma revisão da literatura internacional. *Opinião Pública*, Campinas, v. 21, n. 2, p. 393-430, 2015.

COHEN, M. J. Protesting via the null ballot: an assessment of the decision to cast an invalid vote in Latin America. *Political Behavior*, v. 40, n. 2, p. 395-414, 2018.

CONSTANT, B. Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos. *Filosofia Política*, v. 2, p. 9-25, 1985 [1819].

DAHL, R. *Polyarchy*: participation and opposition. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALTON, R. The quantity and the quality of party systems: Party system polarization, its measurement, and its consequences. *Comparative Political Studies*, v. 41, p. 899-920, 2008.

_____; FARRELL, D.; MCALLISTER, I. *Political parties and democratic linkage*. Oxford: Oxford University Press, 2011.

_____; WELDON, S. Partisanship and party system institutionalization. *Party Politics*, v. 13, n. 2, p. 179-196, 2007.

DASSONNEVILLE, R. et al. Compulsory voting rules, reluctant voters and ideological proximity voting, *Political Behavior*, v. 41, p. 209-230, 2019.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 261 01/04/2022 13:55

DE LEON, F.; RIZZI, R. A test for the rational ignorance hypothesis: evidence from a natural experiment in Brazil. *American Economic Journal: Economic Policy*, v. 6, n. 4, p. 380-398, 2014.

DUNAISKI, M. Is compulsory voting habit-forming? Regression discontinuity evidence from Brazil. *Electoral Studies*, v. 71, p. 1-9, 2021.

ELKINS, Z. Quem iria votar? Conhecendo as consequências do voto obrigatório no Brasil. *Opinião Pública*, Campinas, v. 6, n. 1, p. 109-136, 2000.

ENGELEN, B.; HOOGHE, M. Compulsory voting and its effects on political participation, interest and efficacy. In: ECPR (EUROPEAN CONSORTIUM FOR POLITICAL RESEARCH). JOINT SESSIONS, Helsinki, 2007.

FERNANDES DE SOUZA, P. H. A obsolescência do voto obrigatório. *Migalhas*, 2021. Disponível em: www.migalhas.com.br/depeso/341176/a-obsolescencia-do-voto-obrigatorio. Acesso em: 10 nov. 2021.

FIGUEIREDO, M. *A decisão do voto*: democracia e racionalidade. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

FOWLER, A. Electoral and policy consequences of voter turnout: evidence from compulsory voting in Australia. *Quarterly Journal of Political Science*, v. 8, n. 2, p. 159-182, 2013.

FRANKLIN, M. *Voter turnout and the dynamics of electoral competition in established democracies since 1945*. Cambridge, MA: Cambridge University Press, 2004.

FREIRE, A. *Voter behavior under compulsory voting: the case of Brazil.* Tese (doutorado em ciência política) — Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2020.

FUJIWARA, T. Voting technology, political responsiveness, and infant health: evidence from Brazil. *Econometrica*, v. 83, n. 2, p. 423-464, 2015.

GALLEGO, A. *Unequal political participation worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

GRAY, M.; CAUL, M. Declining voter turnout in advanced industrial democracies, 1950 to 1997: the effects of declining group mobilization. *Comparative Political Studies*, v. 33, n. 9, p. 1.091-1.122, 2000.

GUNTERMANN, E.; DASSONNEVILLE, R.; MILLER, P. Are inequalities in representation lower under compulsory voting? *Policy Studies*, v. 41, n. 2-3, p. 151-171, 2020.

HIGÍDIO, J. Recorde de abstenção nas eleições acende debate sobre voto obrigatório. *Conjur*, 2020. Disponível em: www.conjur.com.br/2020-dez-06/recorde-abstencao-eleicoes-acende-debate-voto-obrigatorio. Acesso em: 10 nov. 2021.

HOLBEIN, J. B.; RANGEL, M. A. Does voting have upstream and downstream consequences? Regression discontinuity tests of the transformative voting hypothesis. *The Journal of Politics*, v. 82, n. 4, p. 1-19, 2020.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 262 01/04/2022 13:55

HUBER, J.; POWELL JR., G. B. Congruence between citizens and policy makers in two visions of liberal democracy. *World Politics,* v. 46, p. 291-326, 1994.

INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA). *Compulsory voting*. Idea, 2021a. Disponível em: www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting. Acesso em: 10 nov. 2021.

_____. *Voter turnout database*. Idea, 2021b. Disponível em: www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout. Acesso em: 10 nov. 2021.

JACKMAN, R. Political institutions and voter turnout in the industrial democracies. *American Political Science Review*, v. 81, n. 2, p. 405-423, 1987.

JAITMAN, L. The causal effect of compulsory voting laws on turnout: does skill matter? *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 92, p. 79-93, 2013.

JAKEE, K.; SUN, G. Is compulsory voting more democratic? *Public Choice*, v. 129, p. 61-75, 2006.

JORNAL DO COMÉRCIO. *País iniciou transição para o voto facultativo, que é o ideal, diz Barroso*. 2020. Disponível em: www.jornaldocomercio.com/_conteudo/politica/2020/12/769081-pais-iniciou-transicao-para-o-voto-facultativo-que-e-o-ideal-diz-barroso.html. Acesso em: 10 nov. 2021.

KATZ, G.; LEVIN, I. A General model of abstention under compulsory voting. *Political Science Research and Methods,* v. 6, n. 3, p. 489-509, 2018.

KOUBA, K.; MYSICKA, S. Should and does compulsory voting reduce inequality? *SAGE Open*, p. 1-10, jan./mar. 2019.

LARDY, H. Is there a right not to vote? *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 24, n. 2, p. 303-321, 2004.

LIJPHART, A. Unequal participation: democracy's unresolved dilemma, *American Political Science Review*, v. 91, n. 1, p. 1-14, 1997.

LOEWEN, P.; MILNER, H.; HICKS, B. Does compulsory voting lead to more informed and engaged citizens? An experimental test. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique*, v. 41, n. 3, p. 655-672, 2008.

LOMASKY, L.; BRENNAN, G. Is there a duty to vote? *Social Philosophy and Policy*, v. 17, n. 1, p. 62-86, 2000.

LUPU, N. Partisanship in Latin America. In: CARLIN, R.; SINGER, M.; ZECHMEISTER, E. (Ed.). *The Latin American voter*: pursuing representation and accountability in challenging contexts. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2015a. p. 226-245.

_____. *Party brands in crisis*: partisanship, brand dilution, and the breakdown of political parties in Latin America. Nova York: Cambridge University Press, 2016.

_____. Party polarization and mass partisanship: a comparative perspective, *Political Behavior,* v. 37, n. 2, p. 331-356, 2015b.

_____; SELIOS, L.; WARNER, Z. A new measure of congruence: the Earth mover's distance. *Political Analysis*, v. 25, n. 1, p. 95-113, 2017.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 263 01/04/2022 13:55

MILES, M.; MULLINIX, K. (Un)informed voting? A test of compulsory voting feedback effects. *Policy Studies Journal*, v. 49, n. 1, p. 218-241, 2021.

MILL, J. S. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Ed. UnB, 1991 [1861].

NICOLAU, J. A participação eleitoral no Brasil. In: VIANA, L. W. (Org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003. p. 255-296.

_____. Impact of electronic voting machines on blank votes and null votes in Brazilian elections in 1998. *Brazilian Political Science Review*, v. 9, n. 3, p. 3-20, 2015.

NORRIS, P. Political activism: new challenges, new opportunities. In: BOIX, C.; STOKES, S. (Ed.). *The Oxford handbook of comparative politics.* Oxford: Oxford University Press, 2007. p. 628-652.

OTERO-FELIPE, P.; RODRÍGUEZ-ZEPEDA, J. Measuring representation in Latin America: a study of ideological congruence between parties and voters. In: 106TH ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION, 106th, 2010, Washington, DC.

PANAGOPOULOS, C. The calculus of voting in compulsory voting systems. *Political Behavior*, v. 30, n. 4, p. 455-467, 2008.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. São Paulo: Paz e Terra, 1970.

PITKIN, H. *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press, 1967.

POWELL JR., G. B. The ideological congruence controversy: the impact of alternative measures, data, and time periods on the effects of election rules. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 12, p. 1475-1497, 2009.

POWER, T.; RODRIGUES-SILVEIRA, R. Mapping ideological preferences in Brazilian elections, 1994-2018: a municipal-level study. *Brazilian Political Science Review*, v. 13, n. 1, p. 1-27, 2019.

RIBEIRO, E.; BORBA, J. *Participação política na América Latina*. Maringá: Eduem, 2015.

_____; _____; SILVA, R. Comparecimento eleitoral na América Latina: uma análise multinível comparada. *Revista Sociologia Política*, v. 23, n. 54, p. 91-108, 2015.

RIBEIRO, R. J. Sobre o voto obrigatório. In: BENEVIDES, M. V.; VANNUCCHI, P.; KERCHE, F. (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Instituto Cidadania e Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 162-181.

SCHLOZMAN, K.; VERBA, S.; BRADY, H. *The unheavenly chorus*: unequal political voice and the broken promises of American democracy. Princeton: Princeton University Press, 2013.

_____; _____; _____. *Unequal and unrepresented*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

SCHNEIDER, R.; ATHIAS, D.; BUGARIN, M. Does enfranchisement affect fiscal policy? Theory and empirical evidence on Brazil. *Economics of Governance*, v. 20, n. 4, p. 389-412, 2019.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 264 01/04/2022 13:55

SELB, P.; LACHAT, R. The more, the better? Counterfactual evidence on the effect of compulsory voting on the consistency of party choice. *European Journal of Political Research*, v. 48, n. 5, p. 573-597, 2009.

SENADO FEDERAL. *Especialistas analisam abstenção recorde nas eleições de 2020*. Agência Senado, 2020. Disponível em: www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/11/30/especialistas-analisam-abstencao-recorde-nas-eleicoes-de-2020. Acesso em: 10 nov. 2021.

SHEPPARD, J. Compulsory voting and political knowledge: testing a 'compelled engagement' hypothesis. *Electoral Studies*, v. 40, p. 300-307, 2015.

SINGH, S. Compulsory voting and dissatisfaction with democracy. *British Journal of Political Science*, v. 48, n. 3, p. 843-854, 2018.

_____. Elections as poorer reflections of preferences under compulsory voting. *Political Behavior: Voting & Public Opinion eJournal*, v. 44, p. 56-65, 2015.

_____. Politically unengaged, distrusting, and disaffected individuals drive the link between compulsory voting and invalid balloting. *Political Science Research and Methods*, v. 7, p. 107-123, 2017.

_____; THORNTON, J. Compulsory voting and the dynamics of partisan identification. *European Journal of Political Research*, v. 52, n. 2, p. 188-211, 2013.

SULKIN, T. *Issue politics in Congress*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

TURGEON, M.; BLAIS, A. Am I obliged to vote? A regression discontinuity analysis of compulsory voting with ill-informed voters. *Political Science Research and Methods*, first view, p. 1-7, 2021.

UGGLA, F. Incompetence, alienation, or calculation? Explaining levels of invalid ballots and extra-parliamentary votes. *Comparative Political Studies*, v. 41, n. 8, p. 1141-1164, 2008.

VERBA, S.; SCHLOZMAN, K.; BRADY, H. *Voice and equality*: civic voluntarism in American politics. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1995.

ZECHMEISTER, E.; CORRAL, M. Individual and contextual constraints on ideological labels in Latin America. *Comparative Political Studies*, v. 46, n. 6, p. 675-701, 2013.

ZUCCO, C.; NICOLAU, J. Trading old errors for new error? The impact of electronic voting technology on party label votes in Brazil. *Electoral Studies*, v. 43, p. 10-20, 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 265 01/04/2022 13:55

Apêndices

Tabela A-1

ABSTENÇÕES POR UF, ELEIÇÕES DE 2020 (%)

UF	Abstenção	UF	Abstenção
RJ	28,1	AL	21,6
RO	27,8	RR	21,2
SP	27,3	BA	20,6
MT	25,4	PA	20,1
MS	25,1	AM	19
AP	24,2	MA	18,6
ES	24	SE	18,6
RS	23,7	PE	18,5
AC	23,6	RN	17,5
GO	23,4	TO	17,2
MG	23,2	CE	16,9
PR	23,2	PB	15,8
SC	22,5	PI	15,4

Fonte: TSE.

Tabela A-2

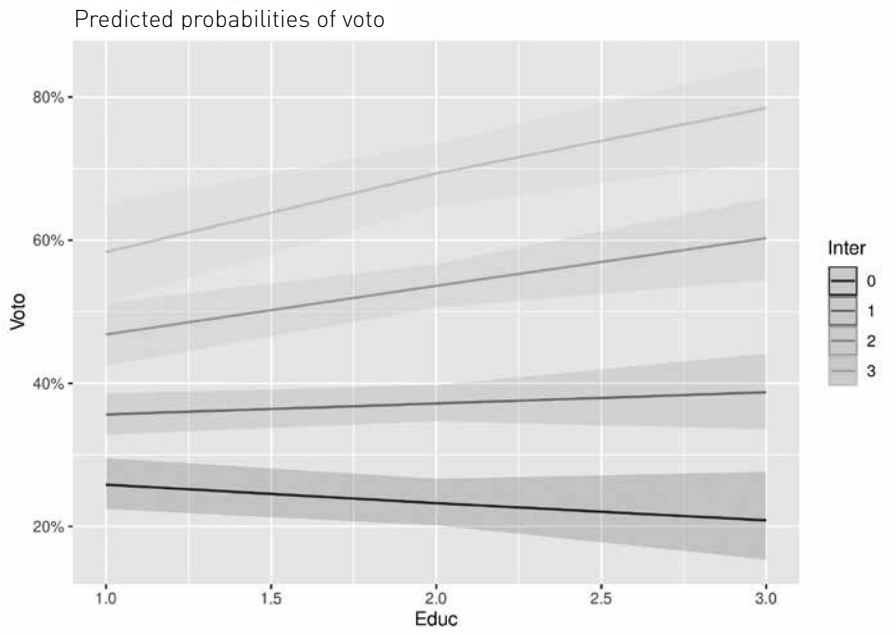
PREDITORES DO "VOTO CONVICTO" (COM INTERAÇÕES), BRASIL (2018)

	Razão de chance (erro padronizado)	
Intercepto	0,34*** (,08)	0,23*** (,05)
Sexo (masculino)	0,75** (,07)	0,75** (,07)
Idade	1,00 (,00)	1,00 (,00)
Educação	0,87 (,10)	1,11 (,08)
Maioria Étnica (branco)	0,97 (,09)	0,98 (,09)
Interesse	1,29* (,16)	1,82*** (,09)
Associativismo	1,06 (,05)	1,06 (,05)
Identificação Partidária	1,97*** (,25)	1,56*** (,50)
Educação:Interesse	1,23** (,09)	-
Educação:Identificação	-	1,15 (,21)
N	2388	2388
R2 Tjur	,126	,123

* ≤ 0,05, ** p ≤ 0,01 e *** p ≤ 0,001
Fonte: TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 267 01/04/2022 13:55

Gráfico A-1
INTERAÇÃO ENTRE INTERESSE E EDUCAÇÃO (PROBABILIDADES PREDITAS)



Fonte: Elaboração própria.

A primeira coluna da Tabela A-2 confirma que o interesse potencializa o efeito da educação, o que pode ficar mais claro no gráfico de valores preditos (gráfico A-1). Entre os desinteressados (linha mais escura), podemos verificar inclusive um sutil efeito negativo da escolaridade, mas, na medida em que avançamos na escala dessa medida de mobilização cognitiva, a inclinação das linhas (retas) vai gradualmente aumentando, chegando a 20% de incremento de probabilidade de voto entre os mais interessados (linha mais clara) quando comparamos os extremos da medida de escolaridade. A interação envolvendo identificação partidária não se mostrou relevante.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 268 01/04/2022 13:55

9

Regras e ambientes: coligações e seus impactos no Legislativo municipal

Silvana Krause
Wagner Pralon Mancuso
Bruno Marques Schaefer

Introdução

As eleições municipais de 2020 ocorreram sob nova regra: a proibição das coligações proporcionais. Este fato proporciona uma oportunidade para analisar não somente os efeitos da regra sobre a fragmentação do sistema partidário, uma das mazelas centrais do sistema político brasileiro, mas também para contribuir com o debate clássico da ciência política sobre os impactos e o alcance dos arranjos institucionais.

Nosso objetivo principal é avaliar o efeito do fim das coligações sobre a fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores. Baseamo-nos na premissa de que "as instituições importam" na formatação da competição política e no enquadramento dos sistemas partidários. Partimos também do pressuposto de que uma norma pode produzir resultados heterogêneos ao interagir com diferentes contextos institucionais, e também provocar dinâmicas distintas ao relacionar-se com os atores políticos e o ambiente social.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 269 01/04/2022 13:55

Muito se discutiu na ciência política sobre as variáveis institucionais que conduzem à fragmentação do sistema partidário: sistema eleitoral proporcional, tamanho dos distritos eleitorais, fórmulas de distribuição das cadeiras legislativas, permissividade e incentivos à representação de novas e pequenas legendas, cálculo da representação dos partidos nas coligações, e ainda, para o caso brasileiro, a lista aberta. Porém, nossa preocupação é averiguar de que forma e em que medida ocorre uma interação de variáveis institucionais com a estratégia dos atores políticos e o ambiente socioeconômico. Tal interação resulta em cenários diversificados na fragmentação partidária? Como e em que medida?

Com esta orientação em mente, avaliamos o efeito da proibição das coligações proporcionais sobre a fragmentação partidária nas Câmaras Municipais, comparando os resultados das eleições de 2016 com as de 2020. Trabalhamos com informações disponíveis nas páginas do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), que foram utilizadas para a construção de um banco de dados original sobre os resultados eleitorais recentes nos municípios brasileiros. A partir da utilização de estatística descritiva e regressão de mínimos quadrados ordinários, observamos um comportamento geral de diminuição da fragmentação partidária com a introdução da nova regra na eleição de 2020. Porém, este resultado variou de acordo com o contexto institucional (tamanho dos distritos), social (população e desenvolvimento social) e político (número de partidos que lançaram candidatos e proporção de coligações) dos municípios. Destacamos, sobretudo, que a redução da fragmentação partidária foi maior justamente nos municípios em que as elites políticas tinham por estratégia básica a coligação proporcional.

O capítulo está organizado como segue: na primeira seção, tratamos do debate na literatura sobre as coligações proporcionais no Brasil e seus efeitos sobre a fragmentação partidária; na segunda sessão, reconstituímos a discussão, no Congresso Nacional brasileiro, que culminou na Emenda Constitucional nº 97, de 2017, que aboliu as coligações proporcionais; e, na terceira seção, apresentamos a metodologia empregada na pesquisa e analisamos os resultados empíricos obtidos. Por fim, tecemos as considerações finais.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 270 01/04/2022 13:55

Coligações nas eleições brasileiras

Balanço da literatura

As investigações sobre coligações eleitorais têm longa tradição na ciência política. As alianças são vistas como estratégias das legendas e de suas elites, a partir das expectativas que possuem acerca do comportamento do eleitorado (Cox, 2008). A decisão de participar de uma eleição requer dos partidos uma estimativa sobre suas possibilidades de ganhos, perdas, custos e chances de sucesso. É justamente neste contexto que a fórmula "sem ou com aliados" é aplicada na entrada do jogo eleitoral. Em que medida as alianças potencializam a chance de vitória? Ou uma candidatura *solo* traz melhores perspectivas, dado o perfil dos aliados potenciais (Duverger, 1979)?

As coligações não refletem apenas estratégias eleitorais (Shin, 2019). Neste sentido, o argumento clássico de Downs (1999) de que "partidos almejam maximizar votos e/ou cadeiras" é insuficiente para entender a lógica das alianças. Elas também exprimem decisões estratégicas das legendas para enfrentar, como organizações, o ambiente institucional em que estão inseridas (Panebianco, 2005), bem como o cenário das disputas internas de poder (Tanscheit, 2018). Assim, a definição de alianças eleitorais exige das elites partidárias uma extensa avaliação, que engloba desde o plano político local até o regional e nacional. Em outras palavras, as coligações refletem a conduta das legendas para garantir a própria sobrevivência organizacional (Ignazi, 2020). Dessa forma, no cômputo para a escolha de alianças, entram também fatores como o acesso a cargos e a esferas de decisão sobre políticas públicas, disputados na arena do Poder Executivo.[1]

Há um leque amplo de pesquisas sobre alianças eleitorais no Brasil. De forma geral, os estudos procuram responder três perguntas: (i) que razões as motivam?; (ii) em que circunstâncias são bem-sucedidas?; e (iii) quais são seus impactos sobre os partidos e o sistema político como um todo?

No que se refere às razões das legendas para se coligarem, sabe-se que a opção de disputar pleitos sem coligações eleitorais exige maior esforço por parte delas, e reduz suas chances de sucesso (Krause, Dantas e Miguel, 2010; Krause, Machado e Miguel, 2017). Em eleições proporcionais, o empenho necessário é ainda maior para se alcançar bons resultados. Isto porque cha-

[1] Lavareda (1991); Krause, Gerardi e Schaefer (2017); Gonçalves da Silva (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 271 01/04/2022 13:55

pas isoladas não conseguem eleger um candidato sem atingirem o quociente eleitoral[2] por conta própria, diferentemente das agremiações que juntam esforços e podem eleger candidatos com votação abaixo do quociente eleitoral (Nicolau, 2017). No Brasil, o cálculo do efeito eleitoral das coligações se faz no contexto de uma arquitetura macroinstitucional *sui generis*, que concilia presidencialismo, federalismo robusto e sistemas eleitorais distintos para o acesso a diferentes posições de poder: majoritário para os cargos executivos e para o Senado, e proporcional de lista aberta para os demais cargos legislativos (Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara dos Deputados) (Mainwaring, 1997).

Quanto às perspectivas de êxito, já foi demonstrado que a proximidade ideológica e programática dos partidos tem sido uma variável insignificante, não apenas para o estabelecimento da composição das estratégias coligacionistas, mas também para a eficácia eleitoral (Krause, Dantas e Miguel, 2010; Krause, Machado e Miguel, 2017). Achados importantes indicaram que o tamanho das alianças (quantidade de legendas integrantes) é uma variável significativa para alcançar o sucesso no pleito (Limongi e Vasselai, 2016). No entanto, para que se possam observar efeitos significativos, o tamanho das coligações necessita ser associado a outras variáveis, como a presença do candidato mandatário na coligação majoritária (França, 2013). Os estudos também destacam que os governadores são atores que não somente delineiam a formatação das alianças, mas que também, quando bem avaliados, são fundamentais para aumentar as chances de sucesso das coligações.[3]

No que tange aos efeitos das coligações, a literatura se concentra, sobretudo, em quatro elementos: o grau de nacionalização do sistema partidário brasileiro, a qualidade da representação política, a questão da governabilidade e a fragmentação partidária, aspecto específico sobre o qual este capítulo se concentra, e que receberá maior atenção de nossa parte.

---

[2] O *quociente eleitoral* é o resultado da divisão do total de votos válidos (ou seja, todos os votos, menos os brancos e nulos, e as abstenções) pelo total de cadeiras disponíveis em um distrito eleitoral (para a Câmara de Vereadores, em nível municipal, e para as assembleias legislativas e a Câmara dos Deputados, em nível estadual). Ele define a votação mínima exigida para um partido ou coligação obter representação no legislativo. Já o quociente partidário é o resultado da divisão do total de votos válidos recebidos por uma legenda ou coligação pelo quociente eleitoral. Ele estabelece a quantidade de cadeiras obtidas pelos partidos ou alianças. A distribuição das cadeiras segue a ordem de votação dos candidatos.

[3] Dantas (2009); Carreirão e Nascimento (2010); Gonçalves da Silva (2017).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 272 01/04/2022 13:55

Em primeiro lugar, importa salientar que as alianças eleitorais oferecem uma variável relevante para diagnósticos sobre a nacionalização dos partidos e do sistema partidário brasileiro. Isto porque permitem observar o nível de alinhamento e coesão das legendas com seus parceiros na dimensão geográfica local, regional e nacional, contribuindo para o debate sobre a tradição brasileira de subsistemas partidários regionais.

Em segundo lugar, as alianças eleitorais são apontadas como produtoras de distorções na representação política. Seus efeitos negativos mais graves mostram-se na eleição proporcional com lista aberta, que oferece ao eleitor a liberdade para votar diretamente em um candidato, e não apenas na legenda partidária. O voto orientado pelas características pessoais do candidato, ou pela identificação com uma agremiação partidária, não seria *per se* uma deformação na representação. A mazela está no cálculo dos quocientes eleitoral e partidário das coligações, que possibilita desvirtuar tanto o desejo do eleitor que votou somente em uma legenda como daquele que se decidiu por um candidato. Isto se deve ao fato de que as coligações para pleitos proporcionais são computadas como um partido na hora da distribuição dos mandatos adquiridos, e os votos na legenda também entram neste cálculo. A consequência, muitas vezes, é a distorção da vontade do eleitor. Por um lado, o partido mais bem votado em uma coligação não tem assegurada a maior parcela dos mandatos conquistados na aliança, abrindo espaço para legendas "satélites". Isto porque "puxadores de votos" podem mobilizar votos personalizados em partidos inexpressivos. Por outro, o voto dado por simpatia pessoal a um candidato também corre o risco de eleger outro. Ou seja, o eleitor que votou com esta motivação pode, indiretamente, eleger um candidato que talvez nem seja de um partido com que tenha alguma identificação. Isso ocorre quando a votação de um candidato supera o quociente eleitoral e sua votação excedente beneficia outros candidatos (Dalmoro e Fleischer, 2005; Dos Santos, 2011). Nesse sentido, tanto o voto pessoal quanto o de legenda, da forma como entram no cômputo da distribuição dos mandatos da coligação, nem sempre garantem o sentido e o peso dado do voto do eleitor. Coligações abrem uma "janela de oportunidade" para que candidatos e legendas com menor densidade de votação alcancem maior representação em eleições proporcionais (Melo e Soares, 2016; Maciel, Leandro e Arias, 2018).

Ainda na dimensão da qualidade da representação, realça-se que as coligações eleitorais não oferecem garantias de vínculos estáveis. De fato, a asso-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 273 01/04/2022 13:55

ciação de forças eleitorais firmada na coligação nem sempre é mantida após o pleito. A coesão de ação ou a permanência da união nos legislativos e no executivo não é obrigatória após a eleição. Sabe-se que estes compromissos são frágeis e seguidamente desfeitos (Campos Silva, Dos Santos e Studart, 2015). Este comportamento oportunista das agremiações partidárias pode ludibriar os eleitores quando escolhem seus representantes políticos.

Em terceiro lugar, discute-se o efeito das coligações sobre a governabilidade, especialmente na relação Executivo-Legislativo. Isto porque, de um lado, não há nenhuma garantia de que os partidos coligados que venceram a eleição para o Executivo manter-se-ão alinhados durante o mandato do governante. De outro lado, também não há garantia de que os parceiros coligados e vencedores do pleito para o Executivo alcançarão maioria no Legislativo. Tal dificuldade governativa é potencializada quando se sabe que a lógica predominante das alianças eleitorais não é a proximidade ideológica e programática (Carreirão e Nascimento, 2010). Por fim, a governabilidade pode ser dificultada pelas coligações porque estas aumentam a fragmentação partidária, impondo ao chefe do Poder Executivo que deseja implementar sua agenda de governo a necessidade de negociar, simultaneamente, com uma plêiade de forças políticas dispersas. O impacto das coligações sobre a fragmentação política é o quarto elemento abordado na literatura, sobre o qual nos debruçamos a partir de agora.

De fato, é consensual no debate sobre os efeitos das coligações proporcionais a avaliação de que elas são responsáveis por uma mazela que acomete os legislativos no país: a fragmentação partidária.[4] A Câmara dos Deputados tem apresentado, desde a eleição de 2002, não somente um contínuo crescimento do número de partidos com mandatos, mas também uma dispersão na representação (Krause et al., 2019; Nicolau, 2017). O índice de fragmentação partidária medido pelo Número Efetivo de Partidos (NEP)[5] não mede a mera quantidade de legendas que conquistaram cadeiras no Poder Legislativo, mas também a dispersão/concentração da sua representação (Laakso e Taagepera, 1979). É importante esclarecer este aspecto, pois o fato de muitos partidos adquirirem representação não implica necessaria-

[4] Melo e Soares (2016); Miguel e Assis (2016); Borges (2019); Viana e Carlomagno (2021).

[5] O cálculo do NEP é explicado na próxima seção.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 274 01/04/2022 13:55

mente a formação de um sistema partidário fragmentado.[6] Ou seja, o NEP aponta se muitos ou poucos partidos têm força significativa para compor maiorias e, consequentemente, para implementar ou impedir decisões na instância representativa.

As investigações sobre as causas da fragmentação partidária destacam, fundamentalmente, três conjuntos de variáveis, referentes às instituições, à estrutura da competição/oferta política e às clivagens sociais.

Quanto às variáveis institucionais, além das coligações, aponta-se especialmente o efeito de fatores como o voto proporcional com lista aberta, a fórmula utilizada na distribuição das cadeiras, o critério de distribuição dos mandatos, o tamanho dos distritos e a liberalidade no acesso dos pequenos partidos à representação e ao financiamento público.

No caso brasileiro, o voto proporcional com lista aberta incentiva o individualismo nas carreiras políticas. Isto é especialmente aprofundado com campanhas eleitorais em que os candidatos individualmente precisam buscar doações para alavancar suas campanhas (Mancuso, Horochowski e Camargo, 2018). Mesmo com a proibição do financiamento empresarial a partir da eleição de 2016, o financiamento eleitoral direto de pessoas físicas aos candidatos permanece produzindo o incentivo à dispersão da representação (Krause et al., 2020).

No que tange à fórmula de distribuição das cadeiras, Nicolau (2015) indica seu efeito em um exercício de simulação. Segundo este autor, a introdução de um novo sistema de divisores,[7] juntamente com a proibição das coligações proporcionais, reduziria o número de partidos com representação no Legislativo e a fragmentação partidária.

Braga (2006) destaca que a fragmentação poderia ser reduzida por uma mudança na regra de cálculo da representação obtida pelos partidos coligados, bastando para isso que, no momento da distribuição dos mandatos, a votação das legendas fosse considerada, em detrimento da votação nominal dos candidatos.

---

[6] Exemplo: em dois sistemas partidários determinados, existem cinco partidos representados no parlamento. No entanto, há diferenças fundamentais entre eles na formação de maiorias: Parlamento A = PX = 60%, PY = 30%, PZ = 5%, PH = 2,5%, PL = 2,5%. Parlamento B = PX = 20%, PY= 20%, PZ = 20%, PH = 20%, PL = 20%.

[7] Segundo a fórmula de divisores, os votos dos partidos são divididos por alguma série numérica e, em seguida, as cadeiras são ocupadas conforme os maiores valores derivados desta divisão (maiores médias).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 275 01/04/2022 13:55

Outro fator importante a se considerar é o tamanho dos distritos em que as alianças são efetivadas. A fundamentação é clássica, inspirada em Duverger (1979), quando afirma que partidos pequenos têm maiores chances de obter representação em sistemas de representação proporcional com distritos de alta magnitude, e Rae (1967), quando demonstra que a proporcionalidade da representação aumenta com distritos eleitorais de maior magnitude, punindo menos os partidos pequenos. Argumento semelhante é desenvolvido em outros trabalhos clássicos, que também destacam a importância da magnitude do distrito para a fragmentação do sistema partidário (Riker, 1982; Sartori, 1982).

Lima Junior e Santos (1991) e Amorim Neto, Cortez e Pessoa (2011) também apontam a magnitude dos distritos como importante aspecto para o entendimento da fragmentação partidária no Brasil. Esta avaliação tem sido confirmada em estudos mais recentes que investigam o impacto das coligações em distritos com diferentes magnitudes, bem como a probabilidade de maior fragmentação partidária em distritos maiores, tanto a nível nacional (Santos e Gonçalves de Quadros, 2019), como local.[8]

Quanto à liberalidade no acesso dos partidos brasileiros a recursos públicos, o direito de todas as agremiações registradas no TSE a uma parcela do horário eleitoral gratuito e do Fundo Partidário era garantido até a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017, cuja tramitação é reconstituída na seção seguinte deste capítulo. O direito de acesso ao parlamento e ao funcionamento parlamentar permanece inalterado. Há bons indícios de que, a médio prazo, a implantação da cláusula de desempenho terá impacto na diminuição da fragmentação partidária (Mesquita e Campos, 2019). No entanto, é preciso considerar que a representação de importantes partidos programáticos pode ser aniquilada com a introdução desta cláusula (Miguel e Assis, 2016).

No que diz respeito à dimensão da oferta no mercado político, a variável é apresentada como acessória em relação às variáveis institucionais. Usualmente, as pesquisas tendem a considerar que o efeito das variáveis institucionais recai tanto sobre o número de partidos que alcançam vagas no Parlamento quanto sobre o número de partidos que se lançam nas eleições.

[8] Melo e Soares (2016); Gandin (2019); Taba (2020); Melo, Pessoa Jr. e Soares (2021).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 276 01/04/2022 13:55

O argumento aqui, baseado em Cox (1997), é o de que as elites partidárias fariam "entradas estratégicas" na competição eleitoral de acordo com as condições que se apresentam: quanto maior a possibilidade de ganhar uma vaga, maior o número de partidos na competição. Singer e Gershman (2018) testam a variável isoladamente e constatam que o acréscimo de um partido na disputa possui efeitos positivos sobre a fragmentação, mesmo controlando os resultados pela magnitude do distrito. Faltam estudos, porém, que investiguem como e se a oferta política de partidos se molda aos contextos político-eleitorais. Por exemplo: a disponibilidade de recursos públicos (diretos e indiretos) pode incentivar o lançamento de candidatos por partidos novos, mesmo controlando-se o efeito do tipo de sistema eleitoral e do tamanho de distritos (Tavits, 2008).

Quanto às explicações da fragmentação partidária em decorrência de clivagens sociais (renda, educação), regionais, étnicas, religiosas e linguísticas, entre outras, é conhecida a tese de que ambientes heterogêneos e desiguais estimulam um quadro multipartidário (Lipset e Rokkan, 1967; Lijphart, 1999). Ou seja, a representação de muitos partidos no sistema político expressa o grau e a diversidade das clivagens presentes no eleitorado. No entanto, pesquisas empíricas já mostraram que a variável sociológica tem um poder explicativo robusto quando é considerada no contexto das interações que estabelece com o ambiente institucional e político. Achados importantes[9] evidenciaram que: a) a mera presença de composições institucionais incentivadoras e permissivas não é suficiente para esclarecer a fragmentação de um sistema partidário; b) clivagens sociais robustas não produzem *per se* uma dispersão no sistema partidário; c) a heterogeneidade socioeconômica produz maior fragmentação em distritos de maior magnitude; e d) a formação de um sistema multipartidário fragmentado depende de um conjunto de interações das variáveis de heterogeneidade social com as de permissividade institucional.

O debate sobre coligações eleitorais no Congresso Nacional

A questão das coligações eleitorais figura na agenda do Congresso há pelo menos 15 anos. O texto original da Constituição de 1988 nada dispunha so-

[9] Ordeshook e Shvetsova (1994); Amorim Neto e Cox (1997); Geys (2006).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 277 01/04/2022 13:55

bre a autonomia dos partidos para celebrar coligações, e assim permaneceu até 2006. No entanto, em agosto de 2001, um grupo de deputados federais submeteu ao TSE uma consulta,[10] perguntando se um partido poderia, na eleição para presidente, coligar-se a determinadas legendas e, simultaneamente, nas eleições para governador, coligar-se a outras agremiações, com candidaturas presidenciais próprias. Em resposta, o TSE publicou a Resolução nº 21.002/2002, por meio da qual proibiu a prática mencionada na consulta. Esta regra, conhecida por "verticalização das coligações", vigorou para as eleições de 2002 e 2006.[11]

Reagindo à decisão do TSE, o Congresso promulgou, em março de 2006, a EC nº 52, que assegurava a autonomia dos partidos para definir suas coligações eleitorais sem qualquer obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal. Esta EC anulou a resolução do TSE, todavia seu efeito não valeu para as eleições de outubro de 2006, em função do princípio da "anualidade eleitoral", segundo o qual uma lei que altera o processo eleitoral não pode ser aplicada à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência (artigo 16 da CF-88). Curiosamente, esse princípio não foi respeitado pela decisão do TSE de fevereiro de 2002, que valeu inclusive para as eleições daquele ano.

Onze anos depois, o Congresso promulgou a EC nº 97, em outubro de 2017, que proibiu, a partir das eleições municipais de 2020, a celebração de coligações em todas as eleições proporcionais. Atualmente, tramita no Senado, ainda em estágios iniciais, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 67/2019, de autoria do senador Angelo Coronel (PSD-BA), que libera a formação de coligações nas eleições para vereador, proibindo-as nas eleições proporcionais para deputado distrital, estadual ou federal.

Por que o Congresso tomou, em 2017, uma decisão mais restritiva à liberdade dos partidos de celebrar coligações, em comparação à decisão anterior de 2006? Para responder essa pergunta, é importante mergulhar no debate travado durante a tramitação da PEC que resultou na EC nº 97/2017. Esta tramitação remonta a julho de 2016, quando os senadores Ricardo Ferraço (PSDB-ES) e Aécio Neves (PSDB-MG) apresentaram a PEC nº 36.

[10] Consulta ao TSE nº 715/2001.

[11] Ver Marchetti (2008:49-85), Marchetti e Cortez (2009) e Lima (2011:104-116) para uma extensa discussão sobre esta decisão do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 278 01/04/2022 13:55

Esta PEC não apenas vedava as coligações em eleições proporcionais, como também estabelecia cláusulas de desempenho para os partidos. Neste sentido, somente as legendas que obtivessem um patamar mínimo de votos teriam direito ao funcionamento parlamentar, à proposição de ações judiciais de controle de constitucionalidade, à participação na distribuição do Fundo Partidário e ao acesso gratuito ao rádio e à TV. Os autores justificavam a proposta pelo intuito de conter a fragmentação partidária nas casas legislativas brasileiras. No plano eleitoral, a redução da pulverização favoreceria a constituição de siglas com identidade ideológica e programática mais bem definida, combatendo agremiações criadas somente para acessar (e, depois, negociar) recursos públicos como o Fundo Partidário e o tempo gratuito de rádio e TV. No plano governamental, favoreceria a governabilidade, facilitando as negociações entre os poderes Executivo e Legislativo.

A proibição das coligações partidárias praticamente não provocou nenhuma resistência durante a tramitação da PEC. Na verdade, a proposta chegou até mesmo a ser criticada, por não se estender também às eleições majoritárias. Já a questão da cláusula de desempenho despertou forte reação contrária, sobretudo de pequenos partidos programáticos e ideológicos, tais como PSOL, PCdoB e Rede, que neste ponto receberam apoio de um partido grande, o PT, seja por solidariedade no campo à esquerda, seja em retribuição à postura dessas legendas contra o *impeachment* de Dilma Rousseff. Segundo esses críticos, a cláusula de desempenho atentaria contra princípios tais como o pluralismo político, a isonomia e o direito de minoria.

A PEC foi aprovada por ampla maioria na primeira fase de tramitação no Senado (58 a 13 em primeiro turno e 63 a 9 em segundo turno). Durante a tramitação na Câmara dos Deputados, a proposta manteve a proibição de coligações proporcionais e foi suavizada quanto à cláusula de desempenho. De fato, a PEC vinda do Senado estabelecia o patamar mínimo de 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados (exceto para as eleições de 2018, onde este patamar seria de 2%), distribuídos em pelo menos 14 unidades da Federação, com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma destas. Já a PEC aprovada pela Câmara (384 a 16 em primeiro turno, e 363 a 24 no segundo turno) escalonou a cláusula de desempenho, aumentando-a gradativamente até a eleição de 2030, quando os partidos precisarão obter, no mínimo, 3% dos votos válidos nas eleições para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação (o que cor-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 279 01/04/2022 13:55

responde, hoje, a nove unidades), com um mínimo de 2% dos votos válidos em cada uma delas; ou então eleger, no mínimo, 15 deputados federais, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. Além disso, a PEC não mais se referiu a funcionamento parlamentar ou ações judiciais, mas tão somente ao acesso ao fundo partidário e ao horário gratuito em rádio e TV. Amplo acordo já havia sido alcançado quando a PEC retornou ao Senado, para a tramitação em segunda fase nesta Casa, em função das alterações introduzidas pela Câmara. Nesta fase, o Senado aprovou a PEC por unanimidade, nos dois turnos de votação, mantendo integralmente o texto oriundo da Câmara.

A proibição das coligações reduziu a fragmentação nas Câmaras de Vereadores?

Coleta de dados e desenho de pesquisa

Nesta seção, analisamos os dados das eleições legislativas municipais para os anos de 2016 e 2020. Como exposto no quadro 1, nosso desenho de pesquisa abrange os municípios brasileiros nos dois pleitos: 2016, última eleição em que foram permitidas as coligações proporcionais; e 2020, primeira eleição em que o instituto foi proibido. Os dados foram coletados no repositório virtual do TSE para o cálculo do NEP, da magnitude dos distritos, da oferta de partidos que lançaram candidatos a prefeito e vereador, e da proporção de coligações nas eleições legislativas municipais de 2016. A partir do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) obtivemos a população estimada dos municípios em 2016 e 2020. Do sítio eletrônico da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), foi extraído o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Este acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros em três dimensões: Emprego e Renda, Educação e Saúde.[12] O IFDM serviu como *proxy* das características socioeconômicas dos municípios. Usamos o software R para organizar e analisar os dados levantados.

[12] Índice Firjan. Disponível em: www.firjan.com.br/ifdm/. Acesso em: 27 fev. 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 280 01/04/2022 13:55

Quadro 1

DESENHO DA PESQUISA

Dimensão	Descrição	Fonte	Modelo
População	Municípios brasileiros em dois pleitos[13]	TSE	
Técnicas	Estatística descritiva, Regressão MQO		
Variáveis Dependentes	NEP 2016	TSE	Modelo 1
	NEP 2020	TSE	Modelo 2
	Diferença NEP 2020-2016	TSE	Modelo 3
Variáveis Independentes	Tamanho dos distritos	TSE	Modelos 1 e 2
	População estimada	IBGE	Modelos 1 e 2
	IFDM	Firjan	Modelos 1 e 2
	Partidos[14] com candidatos a vereador	TSE	Modelos 1 e 2
	Partidos com candidatos a prefeito	TSE	Modelos 1 e 2
	Prefeito mandatário	TSE	Modelos 1 e 2
	Diferença de tamanho dos distritos	TSE	Modelo 3
	Diferença população estimada	IBGE	Modelo 3
	Diferença IFDM	Firjan	Modelo 3
	Diferença partidos com candidatos a vereador	TSE	Modelo 3
	Diferenças partidos com candidatos a prefeito	TSE	Modelo 3
	Razão partidos coligados	TSE	Modelos 1 e 3

Fonte: Elaboração dos autores.

[13] No momento da escrita deste capítulo, dados de alguns municípios sobre o pleito de 2020 ainda não estavam disponíveis. Os dados do IFDM, por sua vez, também não cobrem todos os municípios tanto em 2020 quanto 2016, o que diminuiu nossa população total. Mesmo assim, conseguimos dados sobre a grande maioria dos municípios brasileiros. Em 2016, as informações dispostas nos modelos cobrem 5.450 municípios, e em 2020, 5.257.

[14] No workshop pré-lançamento do livro, realizado em maio de 2021, questionou-se a suposta colinearidade entre as variáveis: número de partidos com candidato e magnitude do distrito. Os testes realizados, no entanto, não apontaram esse problema no modelo. Agradecemos o comentário do professor Bruno Bolognesi.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 281 01/04/2022 13:55

Variáveis dependentes

Trabalhamos com três variáveis dependentes em nossos modelos: o NEP nos municípios em 2016 (a), 2020 (b) e a diferença entre esses dois valores (c). O cálculo do NEP foi criado por Laakso e Taagepera (1979) e é resumido na fórmula seguinte:

Fórmula do NEP[15]

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

onde n é o número de partidos com ao menos uma cadeira e pi^2 é o quadrado da proporção de cadeiras de cada partido, expressa em valores decimais (por exemplo, 50% corresponde a 0,5 e 1% a 0,01).

Variáveis independentes

Instituições

À luz da discussão da primeira seção deste capítulo, consideramos a variável institucional "tamanho dos distritos" como uma variável independente, com efeito positivo e significativo sobre o NEP: quanto maior o número de vagas, maior o NEP, tanto nas eleições de 2016 quanto 2020. No Brasil, o número máximo de vereadores para a composição das Câmaras Municipais é estabelecido pelo artigo 29, inciso IV, da Constituição Federal. Mudanças de composição devem ser aprovadas na Lei Orgânica Municipal, e não há um piso para o tamanho dos distritos. Ou seja, mesmo municípios com população entre 30 e 50 mil habitantes, que, pela EC, poderiam ter até 13 vereadores, podem ter um número menor de representantes. Consideramos também, para o modelo 3, a diferença de tamanho dos distritos entre as eleições de 2016 e 2020 como variável explicativa da diferença do NEP entre os dois pleitos: o aumento de vagas estaria associado ao crescimento do NEP, e a redução de vagas estaria ligada à diminuição do NEP (Singer e Gershman, 2018; Taba, 2020).

[15] Laakso e Taagepera (1979).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 282 01/04/2022 13:55

Características socioeconômicas

Como proxies das características socioeconômicas dos municípios, incluímos nos três modelos, respectivamente, a população estimada para 2016 ou 2020, bem como o IFDM em ambos os anos, e a diferença de população e IFDM de um ano eleitoral para outro. A ideia é que municípios mais populosos e desenvolvidos também são mais diferenciados internamente, o que pode se expressar em maior fragmentação partidária. O crescimento de população e de IFDM, nos dois casos, também pode significar aumento da fragmentação.

Oferta política

Consideramos como indicadores de oferta política o número de partidos que lançaram candidatos a prefeito e vereador nas duas eleições, bem como a diferença neste número entre 2016 e 2020. Esperamos que, quanto maior seja o número de partidos, maior seja o NEP. Também esperamos que o aumento do número de partidos lançando candidatos a ambos os cargos entre uma eleição e outra aumentará o valor do NEP (Singer e Gershman, 2018).

Incluímos nos modelos a variável "candidatura do prefeito mandatário". A literatura ressalta as vantagens dos mandatários em relação aos desafiantes, tanto em sistemas majoritários (Mayhew, 1974) quanto proporcionais (Pereira e Rennó, 2007). No entanto, ainda são poucos os estudos que consideram o impacto da candidatura à reeleição de um mandatário, em cargo majoritário, sobre a fragmentação partidária nas eleições proporcionais (Silva Junior et al., 2020). Em nosso caso, consideramos que o fato de um prefeito mandatário disputar a reeleição pode ser um fator de agregação nos partidos, ou seja, um incentivo à coordenação das elites em torno da legenda deste. Esse efeito aumentaria com o aumento da aprovação do prefeito, porém não possuímos dados de pesquisas de aprovação de prefeitos nos 5.570 municípios brasileiros. Portanto, o efeito previsto desta variável é a redução do NEP nas eleições com prefeitos mandatários.

Adicionamos, ainda, aos modelos, a proporção de partidos coligados em 2016, isto é, a razão entre o número de partidos que se coligaram para lançar candidatos a vereador em 2016 e o número total de partidos que lançaram candidatos a este cargo naquele ano. O resultado varia entre um e zero, e no primeiro caso todos os partidos que lançaram candidatos a vereador em determinado município estiveram coligados, enquanto, no segundo caso, nenhum dos partidos lançou candidatos a vereador em coligação. Espera-se que, quanto maior a proporção de partidos coligados em 2016, maior o NEP naquele ano, e maior a redução do NEP nos municípios entre as duas eleições.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 283 01/04/2022 13:55

Análise dos resultados

A tabela 1 contém os resultados de três modelos estimados a partir de regressões de mínimos quadrados ordinários (MQO). Os testes de colinearidade não indicaram nenhuma correlação superior a 0,9 entre as variáveis independentes; logo, todas as variáveis foram incluídas nos modelos (Figueiredo Filho, Silva e Domingos, 2015).

As estatísticas de ajuste indicam modelos robustos e superiores aos modelos nulos. Os coeficientes encontrados demonstram que nossas expectativas, na maioria, estavam corretas. Comecemos a análise dos resultados pelos modelos 1 e 2. Em ambos, o tamanho do distrito possui efeito positivo sobre a variação do NEP: em 2016, o aumento de uma cadeira na Câmara de Vereadores correlacionou-se com o crescimento de 0,16 no NEP; em 2020, este valor foi um pouco menor, mas ainda assim positivo e significativo: 0,03. O IFMD possui efeito negativo (e não significativo) para explicar a variação do NEP em 2016 (-0,28), mas positivo e significativo em 2020: a variação positiva de uma unidade no índice representou o acréscimo de 0,67 partido efetivo. Esse valor significa que a fragmentação partidária é maior nas Câmaras de municípios mais desenvolvidos. No caso da população estimada, os coeficientes são negativos e significativos, mas seu impacto no NEP é pequeno (-0,000001), o que provavelmente pode ser explicado pelo efeito de megalópoles como São Paulo e Rio de Janeiro, que têm menos partidos efetivos do que "deveriam", dado o tamanho de suas respectivas populações.

Quanto à oferta política, a maior quantidade de partidos lançando candidatos a vereador está ligada ao aumento do NEP nos dois pleitos: cada partido a mais levou a um aumento de 0,22 em 2016 e 0,36 em 2020. No caso do número de partidos lançando candidatos a prefeito, os coeficientes apontam resultados negativos e significativos. Este resultado pode ser explicado pelo fato de que muitos partidos pequenos lançam candidatos a prefeito e isso não afeta diretamente a fragmentação no Legislativo. Este achado converge para a argumentação de Nascimento (2018), que aponta, para o caso da disputa à Câmara dos Deputados (entre 1998 e 2014), o impacto reduzido de partidos pequenos sobre a fragmentação partidária.

O fato de o mandatário estar na disputa eleitoral pelo Executivo teve um efeito inverso ao que esperávamos, aumentando o NEP, ao invés de diminuí-lo: em 2016, nas cidades em que o prefeito buscou a reeleição, houve um acréscimo de 0,02 no NEP, e na eleição seguinte o aumento foi ainda maior:

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 284 01/04/2022 13:55

0,12. Este valor sugere que a força de atração do governismo pode se dar em direção a partidos aliados ao prefeito, e não especificamente à sua legenda.

Tabela 1

MODELOS REGRESSÃO MQO

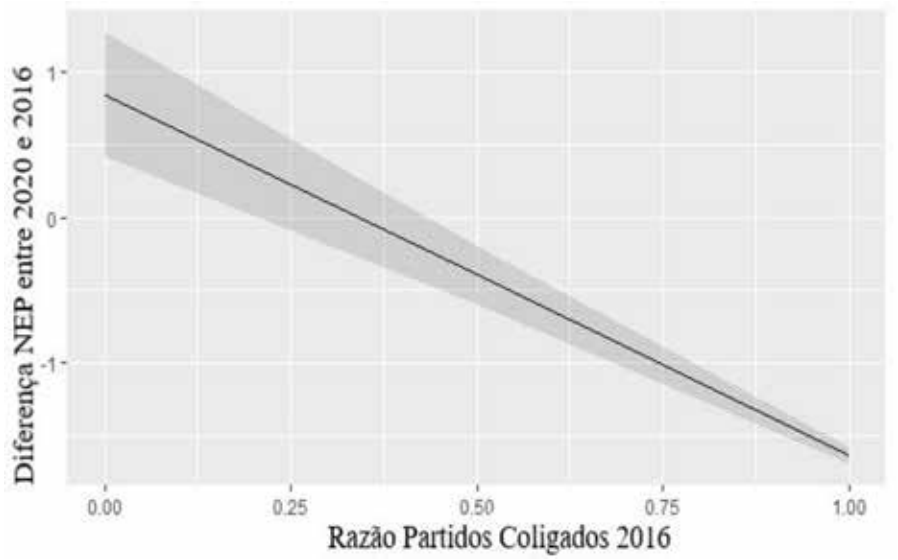
	NEP 2016	NEP 2020	NEP 2020-16
	Modelo 1	**Modelo 2**	**Modelo 3**
Tamanho do distrito	0,155***	0,030***	
População estimada	-0,000*	-0,000*	
IFDM	-0,227	0,673***	
Partidos prefeito	-0,143***	-0,062***	
Partidos vereador	0,216***	0,360***	
Prefeito mandatário	0,018	0,117***	
Diferença tamanho do distrito			0,208***
Diferença população			0,000***
Diferença IFDM			1,635***
Diferença partidos prefeito			0,053***
Diferença partidos vereador			0,199***
Razão partidos coligados 2016	1,241***		-2,471***
R	0,737	0,850	0,522
R2 Ajustado	0,544	0,723	0,272
Estatística F	926,397	2286,350	322,889
Num. obs.	5.450	5.257	5.169
***p 0.001; **p ← 0.01; *p ← 0.05			

Fonte: TSE. Elaboração dos autores.

Cabe destacar ainda que, no caso da eleição de 2016, a razão de partidos coligados teve efeito positivo e estatisticamente significativo em relação ao NEP. Ou seja, quanto maior a proporção de partidos que se coligaram para lançar candidatos a vereador, maior a fragmentação partidária: o crescimento de uma unidade desta variável levou ao crescimento de 1,24 do NEP. Este resultado fica mais claro na figura 1, que expõe os valores preditos da relação entre as duas variáveis (controlando-se o efeito de todas as demais variáveis na equação). Enquanto em municípios que tiveram um quarto dos partidos coligados o NEP foi, em média, de 4,3, nos municípios com todos os partidos coligados este valor superou, em média, o patamar de 5,5.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 285 01/04/2022 13:55

Figura 1
EFEITO DA RAZÃO DE PARTIDOS COLIGADOS EM 2016 SOBRE O NEP DE 2016



Fonte: TSE. Elaboração dos autores.

Por fim, no modelo 3, todos os resultados seguiram as direções esperadas. Cada vaga a mais na Câmara representou um acréscimo de 0,21 no valor do NEP, resultado que converge para os achados de Singer e Gershman (2018). Os autores encontraram variação de 0,10 na diferença do NEP por cadeira acrescida, considerando dados de disputas subnacionais em 20 países. O acréscimo de uma unidade do IFDM entre os dois pleitos correspondeu ao aumento do NEP em 1,64 unidade. Em outras palavras, a melhoria das condições socioeconômicas municipais parece estar associada à maior fragmentação partidária. No caso da população estimada, o crescimento da população entre os dois pleitos também exerce um efeito positivo e estatisticamente significativo sobre o NEP, porém o coeficiente é baixo (0,00001).

A diferença entre partidos que lançaram candidatos a prefeito também representou variação positiva: o acréscimo de um partido incrementou o NEP em 0,05. É importante considerar aqui que, em média, houve mais partidos lançando candidatos a prefeito em 2020 do que em 2016: 3,48 e 2,99, respectivamente. Essa estratégia das elites partidárias teve relação com a própria proibição das coligações proporcionais: esperava-se que os candidatos a prefeito pudessem alavancar os votos de seus correligionários na disputa propor-

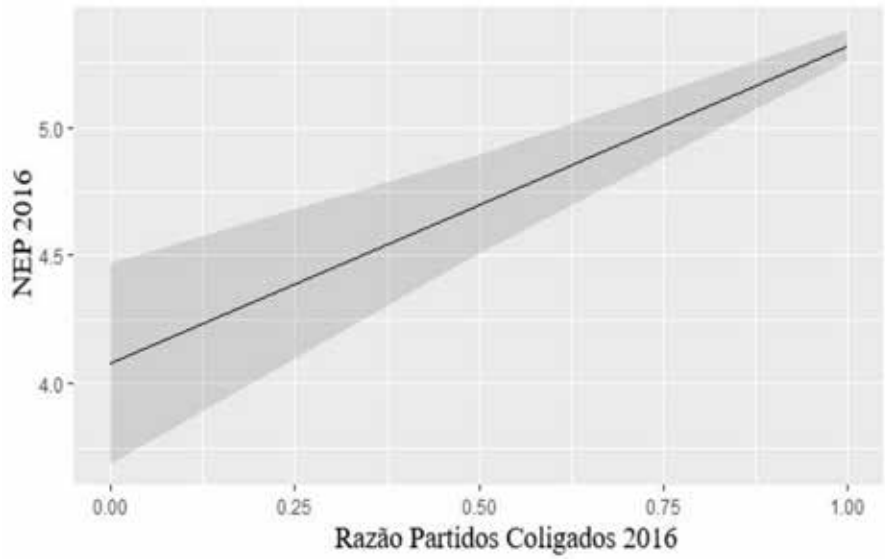
Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 286 01/04/2022 13:55

cional, o chamado *coattail-effect* (Schaefer e Barbosa, 2020; Soares, 2013). No caso da oferta de partidos na disputa pela Câmara Municipal, um partido a mais na disputa representou acréscimo de 0,20 no NEP.

Por fim, o efeito da proibição das coligações proporcionais sobre a diferença do NEP foi tanto maior quanto maior a proporção de partidos coligados em 2016. O acréscimo de uma unidade desta variável representou o decréscimo do NEP em -2,47. Esta relação fica mais clara na figura 2. Os resultados indicam que nos municípios onde, em 2016, os partidos se coligaram no patamar mínimo observado (0,25), houve um acréscimo médio do NEP de 1,7 entre os dois pleitos. Já naqueles onde todos os partidos se coligaram entre si em 2016, houve um decréscimo médio do NEP de 1,9. Esses valores sugerem que a proibição das coligações foi mais efetiva para a redução da fragmentação partidária nos contextos em que as elites políticas locais tinham por estratégia básica a aliança eleitoral. Em síntese, considerados todos os fatores, podemos concluir que o impacto da EC nº 97/2017 sobre a fragmentação das Câmaras Municipais foi significativo, porém foi mediado por condições institucionais, socioeconômicas e políticas dos municípios.

Figura 2

EFEITO DA RAZÃO DE PARTIDOS COLIGADOS EM 2016 SOBRE A DIFERENÇA DO NEP



Fonte: TSE. Elaboração dos autores.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 287 01/04/2022 13:55

Conclusões

Este capítulo investigou o efeito da proibição de coligações eleitorais sobre a fragmentação partidária nas Câmaras de Vereadores de todo o Brasil, medida pelo NEP. A principal conclusão do trabalho é que este efeito foi negativo e estatisticamente significativo. De um lado, mostramos que, nas eleições de 2016, a fragmentação aumentou juntamente com a proporção de partidos coligados. De outro lado, apontamos que, nas eleições de 2020, a redução do NEP foi mais intensa justamente nos municípios que tiveram maior proporção de partidos coligados na eleição anterior. Em outras palavras, o efeito da EC nº 97/2017 foi heterogêneo, sendo maior nos municípios em que os partidos mais se aproveitavam da liberalidade proporcionada pelas regras precedentes.

Outra contribuição original deste trabalho foi avaliar o impacto do fim das coligações, controlando-o por um conjunto de fatores relevantes, de natureza institucional, socioeconômica ou referente à dinâmica da oferta política local. Assim, concluímos que a vedação das alianças eleitorais realmente importa, mas seu efeito coexiste com o de outras variáveis, que também contribuem para aumentar ou reduzir o NEP das câmaras de vereadores dispersas por todo o território nacional. Os achados desta investigação nos permitem alertar que: (i) para uma avaliação acurada dos efeitos da proibição das alianças, é insuficiente considerar apenas os arranjos institucionais incentivadores e permissivos da fragmentação partidária; e (ii) a regra institucional produz efeitos diferenciados a depender do ambiente em que é aplicada. O contexto social e as estratégias dos atores políticos são fatores que interagem com as variáveis institucionais.

2022 é ano de eleições nacionais. Avaliamos que a proibição das coligações em eleições proporcionais terá efeito similar nas assembleias legislativas e na Câmara dos Deputados, diminuindo a fragmentação partidária nessas Casas. Se isso realmente ocorrer, os próximos governadores e o próximo presidente da República precisarão negociar com um conjunto menor de legendas, com vistas à formação de maiorias nos legislativos de seus níveis de governo. Todavia, a intensidade da redução do NEP também dependerá de outros elementos, tais como a magnitude dos distritos; a quantidade de legendas que lançarem candidatos aos cargos legislativos e executivos; a presença de governantes bem avaliados, candidatando-se à reeleição; o nível de desenvolvimento socioeconômico das circunscrições em que a eleição se realiza; bem como as estratégias das elites políticas. À luz dos resultados deste capítulo, podemos especular também que o efeito da proibição das coligações sobre a

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 288 01/04/2022 13:55

redução da fragmentação partidária será maior nos estados em que mais se recorreu às alianças na eleição de 2018.

Entre os desafios que permanecem para os acadêmicos interessados em contribuir para essa agenda de pesquisa, destacamos o enriquecimento dos modelos estatísticos com novas variáveis explicativas pertinentes, bem como a extensão do intervalo temporal da investigação, estendendo-a para cobrir novas eleições, à medida que estas forem realizadas.

Referências

AMORIM NETO, O.; COX, G. W. Electoral institutions, cleavage structures and the number of parties. *American Journal of Political Science*, v. 41, n. 1, p. 149-174, 1997.

_____; CORTEZ, B. F.; PESSOA, S. A. Redesenhando o mapa eleitoral do Brasil: uma proposta de reforma política incremental. *Opinião Pública*, Campinas, v. 17, n. 1, p. 45-75, 2011.

BORGES, A. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, p. 1-37, 2019.

BRAGA, M. S. Dinâmica de coordenação eleitoral em regime presidencialista e federativo: determinantes e consequências das coligações partidárias no Brasil. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org.). *Reforma política*: lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006. p. 228-245.

CAMPOS SILVA, A.; DOS SANTOS, P.; STUDART, P. Partidos políticos, coligações e blocos de atuação nas casas legislativas: o Congresso Nacional brasileiro. *DIké*: Revista Eletrônica de Direito, Filosofia e Política do curso de Direito da Unipac Itabirito, a. 8, n. XI, p. 36-63, 2015.

CARREIRÃO, Y.; NASCIMENTO, F. P. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 75-104, 2010.

COX, G. W. Electoral institutions and political competition: coordination, persuasion and mobilization. In: MENARD, C.; SHIRLEY, M. M. *Handbook of new institutional economics*. Berlim: Springer, 2008. p. 69-89.

_____. *Making votes count*: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

DALMORO, J.; FLEISCHER, D. Eleição proporcional: os efeitos das coligações e o problema da proporcionalidade. In: KRAUSE, S.; SCHMITT, R. (Org.). *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunesp, 2005. p. 85-113.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 289 01/04/2022 13:55

DANTAS, H. M. Coligações nas eleições municipais de 2000 a 2008: a força dos partidos dos governadores. *Liberdade e Cidadania*, a. 2, n. 6, p. 1-26, 2009.

DOS SANTOS, J. C. *Coligações em eleições municipais: Porto Alegre (2004-2008).* Dissertação (mestrado em ciências sociais) — Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

FIGUEIREDO FILHO, D.; SILVA, L.; DOMINGOS, A. O que é e como superar a multicolinariedade? Um guia para ciência política. *Conexão Política*, v. 4, n. 2, p. 95-104, 2015.

FRANÇA, E. C. V. *O tamanho das coligações partidárias influencia no desempenho eleitoral do candidato?* Uma análise das coligações partidárias nas eleições majoritárias para prefeito nas capitais brasileiras. Dissertação (mestrado em ciência política) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2013.

GANDIN, V. P. *Coligações eleitorais para o legislativo municipal*. Efeitos da alteração do número de cadeiras em disputa sobre o comportamento partidário. Dissertação (mestrado em ciência política) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

GEYS, B. District magnitude, social heterogenity and local party system fragmentation. *Party Politics*, v. 12, n. 2, p. 281-297, 2006.

GONÇALVES DA SILVA, J. Estrutura partidária ou força do governador? Alianças governistas e oposicionistas em eleições majoritárias municipais. In: KRAUSE, S.; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República.* Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunesp, 2017. p. 231-254.

IGNAZI, P. The four knights of intra-party democracy: a rescue for party delegitimation. *Party Politics*. v. 26, n. 1, p. 9-20, 2020.

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira.* Perfis e tendências. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Fundação Editora da Unesp, 2010.

____ et al. Construindo maiorias: novas estratégias em tempos da antipolítica? *Cadernos Adenauer*, a. XIX. Eleições e 2018 e perspectivas para novo governo, n. 1, p. 79-106, abr. 2019.

____ et al. Elección brasileña de 2018: nuevos patrones de financiación, desafección política y redes sociales. *Revista Leatino-Americana de Opinión Pública*, v. 9, p. 91-117, 2020.

____; GERARDI, D. A.; SCHAEFER, B. M. As coligações do novo PSD: da máquina aos grotões, da métrica aos resultados. In: KRAUSE, S. et al. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República.* Aportes teórico-metodo-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 290 01/04/2022 13:55

lógicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunesp, 2017. p. 281-320.

____; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República.* Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunesp, 2017.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective" number of parties. A measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LAVAREDA, A. *A democracia nas urnas*. Rio de Janeiro: Revan, 1991.

LIJPHART, A. *Patterns of democracy:* government forms and performance in 36 countries. New Haven: Yale University Press, 1999.

LIMA, S. M. P. *O ativismo judicial e o Judiciário eleitoral*: um estudo da atividade legislativa do Tribunal Superior eleitoral. Tese (doutorado em ciência política) — Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

LIMA JUNIOR, O. B.; SANTOS, F. O sistema proporcional no Brasil: lições de vida. In: ____ (Org.). *Sistema eleitoral brasileiro*. Teoria e prática. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1991. p. 133-152.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação nas eleições gerais brasileiras. In: ENCONTROS DA ABCP, 10., Área Temática Eleições e Representação Política, 2016, Belo Horizonte.

LIPSET, S. M.; ROKKAN, S. (Ed.). *Party systems and voter alignments*: cross-national perspectives. Nova York: Free Press, 1967.

MACIEL, A. P. B.; LEANDRO, B. P.; ARIAS, U. A. Coligações partidárias nas eleições proporcionais de Curitiba em 2016: fragmentação, densidade eleitoral e financiamento. *Conversas & Controvérsias*. Revista de Graduação e Pós-Graduação em Ciências Sociais. Escola de Humanidades, v. 5, n. 2, p. 232-247, 2018.

MAINWARING, S. Multipartism, robust federalism, and presidentialism in Brazil. In: ____; SHUGART, M. S. (Org.). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 55-109.

MANCUSO, W.; HOROCHOWSKI, R.; CAMARGO, F. Financiamento eleitoral empresarial direto e indireto nas eleições nacionais de 2014. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 27, p. 9-36, 2018.

MARCHETTI, V. *Poder Judiciário e competição política no Brasil*: uma análise das decisões do TSE e do STF sobre as regras eleitorais. Tese (doutorado em ciências sociais) — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

____; CORTEZ, R. A judicialização da competição política: o TSE e as coligações eleitorais. *Opinião Pública*, Campinas, v. 15, p. 422-450, 2009.

MAYHEW, D. R. Congressional elections: the case of the vanishing marginals. *Polity*, v. 6, n. 3, p. 295-317, 1974.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 291 01/04/2022 13:55

MELO, C. V.; PESSOA JR., J. R.; SOARES, K. C. Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário. Eleições municipais 2020. *Conhecer Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 227-264, 2021.

____; SOARES, K. C. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. *Análise Social*, n. 220, p. 684-719, 2016.

MESQUITA, L.; CAMPOS, G. O impacto das novas leis no pleito de 2018. *Cadernos Adenauer*, a. XIX. Eleições 2018 e perspectivas para novo governo, n. 1, p. 59-77, 2019.

MIGUEL, L. F.; ASSIS, P. P. F. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, p. 29-46, 2016.

NASCIMENTO, W. Fragmentação partidária e partidos pequenos no Brasil (1998–2014). *Conversas & Controvérsias*, v. 5, n. 2, p. 285-305, 2018.

NICOLAU, J. M. Como aperfeiçoar a representação proporcional no Brasil. *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*, v. 4, n. 7, p. 101-121, 2015.

____. *Representantes de quem?* Os descaminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. V. Ethnic heterogeneity, district magnitude and the number of parties. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 1, p. 100-123, 1994.

PANEBIANCO, A. *Modelos de partido.* Organização e poder nos partidos. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

PEREIRA, C.; RENNÓ, L. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007.

RAE, D. *Political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

RIKER, W. H. The two-party system and Duverger's law: an essay on the history of political science. *The American Political Science Review*, v. 76, n. 4, p. 753-766, 1982.

SANTOS, R. M.; GONÇALVES DE QUADROS, D. A era das coligações proporcionais nas eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil (2006, 2010, 2014 e 2018). In: VI CONGRESSO URUGUAIO DE CIÊNCIA POLÍTICA, VI, Partidos, Eleições e Comportamento Eleitoral, 2019, Montevidéu.

SARTORI, G. *Partidos e sistemas partidários*. Rio de Janeiro: Zahar; UnB, 1982.

SCHAEFER, B. M.; BARBOSA, T. A. L. Majority influence in proportional elections: the case of Brazilian mayors and city councilors. *Brazilian Research and Studies Center Blog*, v. 1, n. 2, p. 1-6, 2020.

SHIN, E. A model of pre-electoral coalition formation. *Games and Economic Behavior*, v. 118, p. 463-485, 2019.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 292 01/04/2022 13:55

SILVA JUNIOR, J. A. D. et al. The presence of incumbents electoral competition and reelection in Brazil (1990-2014). *Brazilian Political Science Review*, v. 14, n. 1, p. 1-36, 2020.

SINGER, M.; GERSHMAN, Z. Do changes in district magnitude affect electoral fragmentation? Evidence over time at the district level. *Electoral Studies*, v. 54, p. 172-181, 2018.

SOARES, M. M. Influência majoritária em eleições proporcionais: os efeitos presidenciais e governatoriais sobre as eleições para a Câmara dos Deputados brasileira (1994-2010). *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 413-437, 2013.

TABA, Y. L. Magnitude do distrito e número de partidos em eleições municipais brasileiras. In: SEMINÁRIO DISCENTE DA PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA DA USP, X, 2020, São Paulo.

TANSCHEIT, T. S. T. O Partido dos Trabalhadores nas eleições municipais: a influência da dinâmica intrapartidária em suas coligações eleitorais (2004-2016). In: ENCONTRO DA ABCP, 11., Área Temática Eleições e Representação Política, Curitiba, 31 jul./3 ago. 2018.

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

VIANA, J. P.; CARLOMAGNO, M. C. Os impactos do fim das coligações proporcionais no sistema eleitoral brasileiro. *Cadernos Adenauer*, a. XXII, n. 1, p. 9-24, 2021.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 293 01/04/2022 13:55

10

Os efeitos da ausência das coligações proporcionais nas eleições para vereador

Bruno Wilhelm Speck

Introdução: a relevância da fragmentação partidária para a ciência política e para o debate político

O papel dos partidos na disputa eleitoral e nos governos é um tema central para a ciência política. Os partidos estruturam a escolha nas urnas, organizando os candidatos em diferentes campos, e no governo coordenam a formação de maiorias para aprovar políticas públicas. Olhando para o conjunto dos partidos, uma das características formais relevantes é o número de partidos ou a fragmentação partidária. No clássico *Parties and party systems*, Sartori (1976) dedicou um capítulo inteiro (cap. 5) à questão do critério numérico para avaliar os sistemas partidários, revisando criticamente a literatura anterior produzida sobre a questão no período pós-guerra. O argumento do autor é que a fragmentação do sistema partidário importa porque um número crescente de siglas partidárias aumenta a complexidade do processo eleitoral e da formação de governos.

A fragmentação partidária diz respeito ao número de partidos e sua força relativa. Um maior número de partidos aumenta a probabilidade de que eles representem as preferências de um eleitorado heterogêneo. Por outro lado, eleva o custo de informação para os eleitores que precisam se atualizar sobre

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 295 01/04/2022 13:55

as propostas das diferentes siglas. A influência da fragmentação partidária sobre a estruturação do processo eleitoral é ambígua. Tanto a concentração da disputa em apenas dois partidos ou eventualmente em um partido dominante como também a dispersão entre um número grande de alternativas apresentam desvantagens. Com apenas dois partidos, os campos políticos são claramente delimitados e o custo de informação é baixo. Mas muitos eleitores podem não se sentir representados por nenhuma das alternativas. Por outro lado, numa disputa eleitoral entre 10 ou mais partidos, a probabilidade de encontrar um partido que representa as preferências de uma eleitora específica aumenta. Mas para fazer essa escolha ela precisa se informar sobre as 10 alternativas, uma tarefa difícil para cidadãos que tipicamente têm interesse reduzido em acompanhar a política de perto.[1]

Na formação de governos, o número de partidos se revela novamente importante. No caso de dois partidos, a formação de maiorias para governar é automática, porque exceto raros casos de empate, um dos dois partidos automaticamente controlará a maioria da casa legislativa. Para a formação de maiorias qualificadas, necessárias para aprovar mudanças constitucionais, a situação se torna mais complexa, principalmente quando o partido no governo não dispõe dos votos necessários. Na medida em que o quadro dos partidos eleitos se torna mais diversificado, a formação de maiorias ganha complexidade. Os cálculos envolvem várias alternativas para formar uma base majoritária para apoiar o governo. As negociações sobre a melhor distribuição de cargos e competência para dirigir diferentes ministérios entre os integrantes da coalizão de governo se tornam mais complexas na medida em que o número de partidos aumenta.

Os partidos estruturam a disputa política para os cidadãos e a formação de maiorias para apoiar o governo porque reduzem o número de atores políticos envolvidos. No lugar de 100 ou 1.000 candidatos disputando a eleição, temos dois ou 10 partidos. Mesmo 30 partidos significam uma redução da complexidade. O mesmo argumento da redução da complexidade se aplica aos representantes eleitos. No lugar de negociar apoio entre 513 deputados, o

[1] Sobre essa questão, ver a discussão recente em Cunow e colaboradores (2021). Por essa dica e outras recomendações valiosas agradeço a Yan Carreirão, Antonio Lavareda e Helcimara Telles que, por ocasião do seminário nacional virtual realizado nos dias 18 a 20 de maio de 2020 para discutir os capítulos da coletânea, comentaram a versão anterior deste texto.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 296 01/04/2022 13:55

governo terá que lidar com cinco ou 10 ou 30 partidos, tornando mais fácil a tarefa de formar maiorias.

Sartori deu destaque ao número de partidos, mas ele se posicionava contra uma avaliação meramente quantitativa do fenômeno. Apenas contar o número de partidos ou medir sua fracionalização em uma escala continua não seria satisfatório, segundo o autor. No entanto, foi justamente essa escola quantitativa e sua operacionalização a partir da proposta de Rae (1967) e posteriormente Laakso e Taagepera (1979) que levaria à popularização da avaliação da fragmentação dos diferentes sistemas partidários pela ciência política. A transformação matemática do índice de fracionalização de Rae no número efetivo de partidos (NEP) de Laakso e Taagepera, de interpretação mais intuitiva, substituiu a contagem simples do número de partidos (NUM) e começou a predominar nas análises da fragmentação dos sistemas partidários.[2]

A fragmentação partidária no Brasil pós-1988 e o debate sobre as coligações e as cláusulas de barreira

Os índices de fragmentação já haviam sido utilizados pela ciência política brasileira para avaliar o sistema multipartidário de 1946 a 1964. Após o início da abertura política, com a introdução do sistema multipartidário em 1980, a questão do número de partidos entrou novamente no radar dos cientistas políticos. As últimas barreiras para a expressão da liberdade política tinham caído com a Emenda Constitucional nº 25, de 1985, que permitiu a livre criação de partidos políticos. Por outro lado, o peso das maiores siglas foi diminuído e com isso a formação de maiorias para governar se tornou mais difícil. Em um primeiro momento, do ponto de vista da diversidade política, o maior número de partidos foi visto como sinal positivo porque tinha como pano de fundo a legislação anterior que limitava a expressão partidária das diferentes correntes políticas. Somente num segundo momento a fragmentação partidária começou a ser problematizada pelos comentaristas e cientistas políticos. O aumento do número de partidos no Brasil ganhou a atenção dos cientistas políticos no decorrer dos anos 1990. A literatura da ciência política que recorreu aos índices de fragmentação constatou a tendência de crescimento

[2] O índice de fragmentação (F) usado por Rae corresponde a F = 1 - soma das frações de votos dos partidos. O número efetivo de partidos (NEP) de Laakso e Taagepera é calculado como NEP = 1 / soma das frações de votos dos partidos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 297 01/04/2022 13:55

monotônico da fragmentação partidária de eleição em eleição e identificou o Brasil como um dos países com maior taxa de fragmentação. Mainwaring foi um dos autores que problematizou essa fragmentação partidária que ele caracterizou, recorrendo ao NEP, como um caso de multipartidarismo extremo (Mainwaring, 1999)

A ciência política vincula a fragmentação partidária a um grande número de causas. Em primeiro lugar, figuram o sistema proporcional nas eleições legislativas e os distritos de magnitude grande, ambos permissivos para a representação dos pequenos partidos. Um arranjo institucional capaz de reduzir a fragmentação são cláusulas de barreira que vedam o acesso de pequenos partidos à representação. Essa lista de possíveis fatores que segundo a ciência política incidem sobre a fragmentação poderia ser alongada. O debate no Brasil sobre as reformas políticas para diminuir a fragmentação focou em dois fatores: as cláusulas de barreira e as coligações. A justificativa teórica do instrumento das cláusulas de barreira para conter a fragmentação partidária veio do debate internacional. Adotadas em vários países, o objetivo explícito das cláusulas de barreira é limitar a representação de pequenos partidos (Carvalho, 2006). Os argumentos sobre o papel das coligações, elaborados pela ciência política, abrangem duas dimensões. Por um lado, elas incentivam a fragmentação partidária porque a disputa de eleições proporcionais em coligação abre a possibilidade para a eleição de representantes de pequenos partidos que concorrendo sozinhos não passariam do quociente eleitoral. Por outro lado, as coligações falsificam a verdade eleitoral uma vez que eleitores votando em seu candidato acabariam contribuindo com a eleição de um candidato de outro partido, potencialmente com perfil político radicalmente diferente.[3]

Sem entrar nos detalhes das razões pelas quais os partidos se concentraram nesses arranjos e não tematizaram outros, de fato, as duas instituições que foram objeto de reformas políticas são as cláusulas de barreira e as coligações eleitorais. Veremos brevemente o histórico de reformas em relação a estes dois institutos que tratam justamente da coligação e da cláusula de desempenho e que antecederam a Emenda Constitucional nº 97, de 2017.

Uma década depois da Emenda nº 25, cujos princípios foram confirmados pela Constituição de 1988, começaram tentativas de ajuste em relação à frag-

[3] Esse duplo questionamento das coligações também aparece nos debates parlamentares sobre a emenda que pôs fim às coligações.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 298 01/04/2022 13:55

mentação partidária por meio de reformas no sistema eleitoral. Em primeiro lugar, a nova Lei Orgânica de Partidos Políticos, aprovada em 1995, previu condicionamentos mais fortes em relação ao registro definitivo de partidos políticos. A *criação* de partidos que pudessem lançar candidatos nas eleições se tornou mais difícil. A segunda medida foi a inclusão de uma cláusula de desempenho na mesma Lei Orgânica de Partidos Políticos que tornaria mais difícil a *representação* das siglas pequenas. Após algumas fusões entre partidos pequenos, antecipando o efeito da regra que entraria em vigor em 2006, essa cláusula de desempenho foi declarada inconstitucional pelo STF, antes que ela entrasse em vigor. Após a decisão do STF pela inconstitucionalidade da regra, a fragmentação partidária continuou crescendo de pleito em pleito nas eleições proporcionais em todos os âmbitos da Federação.

A possibilidade de disputar eleições em *coligações* com outros partidos tem longa tradição do Brasil. Segundo a literatura especializada, ela remonta ao Código Eleitoral de 1950, ou, segundo alguns, a 1932. Durante a ditadura militar, em 1965 as coligações foram proibidas para as eleições proporcionais, como parte do projeto de reformatação do sistema partidário, introduzindo um sistema bipartidário para garantir o apoio ao governo militar. As coligações foram reintroduzidas pela lei eleitoral que regulava as eleições gerais de 1986 e desde então foram mantidas para as eleições em todos os âmbitos. Durante mais de três décadas, as eleições proporcionais foram realizadas sob a vigência da possibilidade de coligações eleitorais.[4]

A Emenda Constitucional nº 97, de 2017, aborda as duas questões da cláusula de barreira e das coligações. Ela institui a vedação de coligações nas eleições proporcionais e introduz uma cláusula de desempenho, para acesso a recursos financeiros públicos aos partidos que não alcançarem determinado patamar de votação. Durante o processo de discussão e aprovação da emenda no Congresso Nacional, o projeto original foi emendado, amenizando o impacto de ambas as medidas. À proibição das coligações nas eleições proporcionais foi acrescentada uma mudança que diminuiria seu efeito sobre os pequenos partidos: modificando a regra anterior que categoricamente excluiu partidos abaixo do quociente eleitoral da representação, agora todos os partidos participariam da distribuição das sobras, abrindo possibilidade de que pequenos partidos ganhassem cadeiras nessa fase. Em relação à cláusula de

[4] Não entramos aqui na questão da verticalização das coligações, envolvendo uma sequência de decisões do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Congresso Nacional (entre 2002 e 2006) sobre o assunto.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 299 01/04/2022 13:55

barreira, as concessões que amenizariam seu impacto foram duas: primeiro, os partidos que não alcançassem determinado patamar de votos não seriam excluídos da representação, mas seriam privados de recursos públicos. Essa já era a fórmula na cláusula aprovada em 1995, mas vale a pena lembrar que nesse aspecto a versão brasileira da cláusula (chamada de desempenho e não de barreira) difere da cláusula em outros países. A segunda modificação foi que a aplicação plena da cláusula de desempenho seria diluída no tempo. Ela entraria em vigor sucessivamente entre 2018 e 2030.

Neste trabalho focamos na primeira reforma, do fim das coligações, que entrou em vigor de forma plena nas eleições de 2020. O efeito da cláusula de barreira, diluído em eleições de mais de uma década, terá que ser avaliado em trabalhos futuros.

Impacto das coligações sobre as eleições proporcionais na literatura

O tema das coligações tem uma longa tradição na ciência política brasileira. Tanto os trabalhos clássicos sobre o sistema partidário da Terceira República (1945 a 64) como também as análises sobre a República de 1988 tratam extensamente do tema das coligações. Entre os vários temas abordados, duas linhas de investigação se destacam. Parte dos trabalhos se refere à análise da *lógica das coligações*. Quais partidos coligam? A ideologia importa? As coligações para as eleições majoritárias influenciam as proporcionais? A composição do governo nacional ou estadual pesa na composição das coligações proporcionais? Esses assuntos renderam várias coletâneas[5] e um número considerável de trabalhos dispersos em revistas.[6] Uma segunda linha de análise se refere *ao impacto das coligações* sobre o sistema representativo, mais especificamente, sobre a fragmentação partidária e a representatividade. O primeiro argumento é que as coligações facilitam a representação de pequenos partidos, aumentando assim a fragmentação partidária.[7] O segundo argumento diz

[5] Krause, Machado e Miguel (2017); Krause, Dantas e Miguel (2010); Krause e Schmitt (2005).

[6] Albuquerque (2017); Borges (2019); Carreirão (2007); Carreirão e Nascimento (2010); Dantas (2012); Gandin (2019); Kerbauy (2008); Krause e Godoi (2012); Limongi e Vasselai (2018); Mignozzetti, Galdino e Bernabel (2012); Miguel e Assis (2016); Miguel e Machado (2007); Miranda (2013).

[7] Carlomagno (2015); Melo e Soares (2016); Nicolau (1996).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 300 01/04/2022 13:55

respeito à distorção da vontade eleitoral pelo sistema de coligações. Em um contexto de composição heterogênea das coligações, os puxadores de votos de um partido podem eleger candidatos de outros partidos com pouca afinidade ideológica. Mesmo que esses cenários sejam hipotéticos, a ideia de que o sistema de coligações dificulta o cálculo do impacto do voto de cada eleitor sobre a representação se tornou uma crítica comum.[8] Segundo a mesma linha de argumentação, as coligações aumentariam a distância entre a proporção de votos e a proporção de cadeiras alcançadas (Carlomagno, 2015).

Aqui focamos na questão do impacto das coligações sobre a fragmentação partidária. Há um consenso na literatura sobre o impacto positivo das coligações sobre a fragmentação (as coligações aumentam a fragmentação), mas, como vimos, as análises empíricas sobre essa questão específica são escassas. Um dos problemas é que os dados observacionais não permitem analisar o impacto das coligações de forma adequada. A comparação entre partidos que disputam eleições sozinhos e outros que disputam em coligações se baseia em duas amostras enviesadas, uma vez que os partidos se autosselecionaram para participar dos dois grupos. O sistema eleitoral brasileiro que abre a *possibilidade* de disputar as eleições proporcionais em coligações não permite testar a situação contrafactual de eleições sem coligações.

A fragmentação partidária, medida alternativamente pelo número absoluto (NUM) ou o número efetivo de partidos (NEP), pode ser avaliada em dois âmbitos: no processo eleitoral e no Legislativo. Além da avaliação do tamanho do impacto das coligações sobre a fragmentação, cabe explorar os mecanismos causais que vinculam as coligações à questão da fragmentação e da representatividade. Entender esses mecanismos causais é um passo necessário para a explicação científica de um fenômeno. Ao mesmo tempo, a identificação dos mecanismos causais nos ajudará a analisar o impacto do fim das coligações sobre o sistema de representação.

Por que a fragmentação do sistema partidário seria influenciada pelas coligações? Nos sistemas proporcionais, os partidos precisam passar do quociente eleitoral para eleger um representante. Esse quociente eleitoral efetivo

[8] Ver nesse sentido a matéria "Levantamento mostra reforma política possível" no jornal *O Estado de S. Paulo* de 23 de novembro de 2014, que comenta a proposta do fim das coligações nos seguintes termos: "A medida é vista como fundamental para evitar distorções na representação parlamentar: pelo atual sistema, os partidos podem se unir na disputa por vagas do Legislativo e, depois, atuarem de forma independente. Assim, o eleitor dá o voto para uma legenda, mas ajuda a eleger o candidato de outra sigla".

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 301 01/04/2022 13:55

(Cox, 1997) exclui pequenos partidos abaixo de determinado patamar de votos da representação no Legislativo. Duas especificidades da legislação eleitoral brasileira reforçam o efeito da exclusão e o impacto das coligações para contorná-lo. Primeiro, a distribuição das sobras na alocação das cadeiras é limitada aos partidos que passam do quociente eleitoral. Outra especificidade que aumenta ainda mais o quociente eleitoral efetivo é a inclusão dos votos nulos na base do cálculo para o quociente eleitoral.[9] Nicolau (1996) alertou para essas especificidades que dificultam a representação dos pequenos partidos, principalmente em circunscrições de magnitude reduzida. O mesmo autor alertou que as coligações são o mecanismo pelo qual os pequenos partidos conseguem garantir a representação. A literatura identifica três estratégias pelas quais as coligações contribuem com a fragmentação partidária. A primeira estratégia explora o efeito *cumulativo* da força eleitoral dos partidos pequenos. Partidos que individualmente esbarrariam no quociente eleitoral podem superar a barreira se eles se juntam entre si ou se coligam com partidos maiores. O efeito cumulativo é a estratégia dos partidos para neutralizar o efeito mecânico do sistema eleitoral (que discutiremos mais adiante) que exclui partidos pequenos da representação. Esse efeito cumulativo da força eleitoral é complementado por outros dois.

A segunda estratégia diz respeito à maximização da representação dentro de uma mesma coligação. Uma vez que as cadeiras alocadas para uma coligação são distribuídas internamente segundo a votação individual dos candidatos, independentemente da filiação partidária, o caminho para o sucesso intracoligação para um partido pequeno é a *concentração* da votação em poucos candidatos. Pequenos partidos que concentram sua votação em poucos candidatos têm chance de aumentarem sua participação nas cadeiras conquistadas pela coligação acima da proporção dos seus votos dentro da mesma. Esse efeito, apesar de mencionado na literatura e pelos comentaristas políticos, recebeu pouca atenção nas análises empíricas dos cientistas políticos.

A terceira estratégia explica que o impacto da coligação passa pela *coordenação* entre as disputas para o cargo executivo e os mandatos legislativos.

[9] Agradeço a Yan Carreirão a informação de que em 1997 o cálculo do quociente eleitoral foi mudado, excluindo os votos nulos do cálculo (Lei nº 9.504, de 1997). A partir das eleições de 1998 o quociente eleitoral seria calculado exclusivamente sobre os votos válidos. Essa modificação amenizou o efeito do quociente sobre a exclusão dos pequenos partidos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 302 01/04/2022 13:55

Segundo a literatura, os partidos brasileiros aprenderam a praticar uma divisão de trabalho, com as maiores siglas disputando as eleições majoritárias e os menores, as eleições proporcionais. Esse efeito entre coligações para diferentes cargos se baseia no apoio mútuo de grandes e pequenos partidos nas disputas para cargos majoritários e proporcionais.[10] Os pequenos partidos apoiam os grandes nas eleições para o Executivo e em contrapartida os grandes acolhem os pequenos nas coligações para as eleições proporcionais. A tese implica que esse apoio nas eleições proporcionais pode incluir apoio com recursos ou logística de campanha (Limongi e Vasselai, 2018).

Essas três estratégias de *acumular* votos, de *concentrar* a votação em poucos candidatos e de *coordenar* coligações nas eleições legislativas e executivas estão por trás do aumento da fragmentação do quadro partidário em função do arranjo institucional que permite coligações nas eleições proporcionais.

Poucos trabalhos tentaram analisar o impacto da coligação sobre a fragmentação empiricamente. Carlomagno (2015) realiza um exercício a partir dos resultados das eleições para a Câmara dos Deputados em 2014. O autor compara a composição da Câmara dos Deputados que resultou das eleições com a composição hipotética, calculando as cadeiras dos partidos sem levar em conta as coligações. Ele chega à conclusão de que o número de partidos representados no Congresso cairia de 28 para 22 partidos. Usando os mesmos dados de Carlomagno, calculamos o número efetivo de partidos (NEP) para as duas situações: ele cai de 13,2 para 8,5, uma redução bastante expressiva. No entanto, o pressuposto dessa abordagem é que partidos, candidatos e eleitores, sob um regime sem coligação, teriam se comportado exatamente da mesma forma. O pressuposto é questionável, dado que atores se adaptam às regras.

Outro trabalho, de Melo e Soares (2016), aborda a mesma questão, adotando outro desenho de pesquisa. Analisando as eleições municiais de 2004 e 2008, os autores descrevem a média do número absoluto de partidos representados nas Câmaras Municipais, bem como a média do número efetivo de partidos nas mesmas câmaras. Para identificar o impacto das coligações sobre a fragmentação partidária, os autores recorrem a um desenho de pesquisa que seleciona municípios com determinadas características. Os autores comparam municípios onde nenhum partido se coligou com municípios onde todos os partidos entraram em alguma coligação, argumentando que na diferença desses dois cenários extremos o efeito das coligações sobre a

[10] Limongi e Cortez (2010); Melo e Câmara (2012); Samuels (2000).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 303 01/04/2022 13:55

fragmentação deveria se manifestar. A análise mostra que o NEP nos municípios sem coligação estava 25% abaixo do valor nos municípios onde todos os partidos disputaram em alguma coligação. Novamente, o desenho se baseia em dados observacionais caracterizados pela autosseleção dos partidos para o grupo com ou sem coligações, criando o risco de amostras enviesadas pelo cálculo do possível benefício esperado das coligações.

Entre os trabalhos que exploram o impacto das novas regras da Emenda Constitucional nº 97/2017 nas eleições de 2020, cabe mencionar Melo, Pessoa Jr. e Soares (2021). Os autores analisam o impacto da cláusula de desempenho, adotando um desenho de pesquisa que compara o desempenho eleitoral dos partidos que perderam acesso aos recursos públicos em função da cláusula de desempenho com os outros partidos não afetados pela cláusula. Eles identificam uma redução da presença dos partidos no primeiro grupo no pleito de 2020 e um quadro mais fragmentado em relação ao segundo grupo. Para analisar o impacto do fim das coligações, os autores analisam a composição das câmaras dos vereadores, constatando uma redução tanto do número nominal como também do número efetivo de partidos representados nas câmaras. Uma das fragilidades do trabalho é que os autores não usam os municípios como unidades de análise, mas agregam os dados brutos por região e tamanho dos munícipios.

Vimos nesses esforços que o tema do impacto das coligações sobre a fragmentação estava presente na literatura da ciência política, mas devido à falta do contrafactual as abordagens de pesquisa necessariamente apresentaram limitações. A aprovação da reforma que resultou no fim das coligações para as eleições proporcionais a partir das eleições de 2020 abriu novas oportunidades para avaliar empiricamente o impacto das coligações sobre as eleições proporcionais.

Por que estudar o efeito das coligações sobre a fragmentação partidária no âmbito municipal?

A literatura comparativa internacional (que compara países) foca em duas questões como causas da fragmentação partidária: os incentivos institucionais e a estrutura social.[11] Autores que mobilizam o argumento da estrutura da sociedade argumentam que as clivagens sociais em função de divisões econômi-

[11] Powell (1982); Ordeshook e Shvetsova (1994); Amorim Neto e Cox (1997).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 304 01/04/2022 13:55

cas, sociais ou culturais incentivam o multipartidarismo. Sociedades mais heterogêneas 'demandam' estruturas partidárias mais fragmentadas para dar conta da representação dos diferentes grupos societais. Entre os fatores institucionais, figura em primeiro lugar a diferença entre o sistema eleitoral majoritário e o proporcional nas eleições para o Legislativo. A discussão remonta aos trabalhos de Duverger sobre o tema. Outros arranjos institucionais importantes analisados na literatura são a magnitude dos distritos, a existência de um segundo turno, listas abertas ou fechadas. As estruturas institucionais 'permitem' maior ou menor diversificação do quadro partidário. Os trabalhos mais recentes analisam como esses dois grupos de fatores — a demanda a partir de fatores sociais e a oferta a partir dos arranjos institucionais — interagem na explicação do quadro de fragmentação partidária dos países.

Os trabalhos comparativos *subnacionais* (que comparam unidades como estados ou municípios) são caracterizados por limitações, mas também oferecem oportunidades específicas para identificar possíveis causas da fragmentação. A análise subnacional limita a heterogeneidade do contexto social dos respectivos sistemas partidários. A história política, os arranjos institucionais, as características socioeconômicas, os sistemas partidários tendem a ser mais similares dentro de um país do que entre países. Por um lado, a seleção de casos mais similares permite isolar com mais precisão o papel dos fatores causais. Por outro lado, as análises perdem alcance em relação à possibilidade de generalização dos resultados. A validade externa dos dados está limitada ao país analisado. Os novos trabalhos comparando unidades subnacionais tendem a ver vantagem nesse *trade-off* (Snyder, 2001).

Há pelo menos três razões pelas quais a análise de processos políticos no âmbito municipal pode trazer vantagens para a ciência política. Focamos especificamente no impacto de instituições políticas sobre o processo eleitoral. Vamos primeiro lembrar das limitações da comparação de unidades subnacionais. A análise da disputa municipal não permite a avaliação de uma série de fatores institucionais, por falta de variedade nas regras eleitorais. Muitas características dos sistemas eleitorais são constantes dentro de um mesmo país. O sistema proporcional para as eleições legislativas, a lista aberta, o sistema de alocação de tempo de rádio e TV, entre muitas outras regras eleitorais, são características do sistema eleitoral brasileiro que são constantes, não somente entre as eleições nos diferentes âmbitos federativos, mas também no tempo. A análise das eleições subnacionais não oferece recursos para avaliar o impacto desses fatores porque falta o contrafactual. Não há variação na variável explicativa.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 305 01/04/2022 13:55

Mas, partindo desta limitação, há pelo menos três situações nas quais a comparação subnacional e, mais especificamente, a pesquisa empírica que tem os municípios como unidade de análise oferecem vantagens.

Primeiro, alguns fatores institucionais como a magnitude dos distritos eleitorais apresentam grande variação no âmbito estadual e municipal, abrindo a possibilidade de aferir seu impacto sobre os processos eleitorais nos três âmbitos. As comparações internacionais trabalham tipicamente com indicadores como a magnitude média dos distritos em determinado país (Ordeshook e Shvetsova, 1994). As análises subnacionais oferecem possibilidade de aferir o impacto desse fator de forma mais precisa, mobilizando toda variação na magnitude dos distritos. As variações de magnitude nas eleições para deputado federal (de oito a 70), deputado estadual (de 24 a 95) e vereador (de nove a 55) são grandes. Usando essa variação, a análise subnacional consegue aferir de forma mais precisa o impacto da magnitude dos distritos sobre os processos eleitorais. A vantagem adicional da análise municipal nesse, como em muitos outros casos, é o número de casos analisados. Passando da comparação de 27 estados para mais de 5 mil municípios, oferece a possibilidade de refinar a análise e validar os resultados recorrendo a inferências estatísticas mais precisas.

Uma segunda entrada para avaliar o impacto de determinados arranjos institucionais são reformas institucionais que mudam as regras entre uma eleição e outra. Novamente, grande número de mudanças se refere às eleições em todos os âmbitos. A análise do impacto dessas mudanças sobre as eleições municipais se oferece novamente porque o número maior de unidades de avaliação oferece uma maior precisão na avaliação estatística do impacto das reformas. Por outro lado, o motivo pragmático é que várias mudanças importantes se aplicaram primeiro nas eleições municipais e depois nas eleições gerais (cotas de mulheres, fim do financiamento empresarial das eleições, fim das coligações). A análise do impacto sobre a política municipal permite antecipar os eventuais efeitos sobre o sistema nacional.

A terceira razão é que, em relação a alguns arranjos institucionais, existem variações ou especificidades apenas no âmbito municipal. Por exemplo, somente nas eleições municipais as eleições para prefeito são divididas em dois sistemas eleitorais: o sistema de um turno, nos munícipios com menos de 200 mil habitantes, e o sistema de dois turnos, nos municípios maiores. Igualmente, a fixação da magnitude eleitoral em função do tamanho dos municípios (art. 29 da Constituição Federal de 1988) é um arranjo que não existe da mesma forma no âmbito estadual e nacional. Uma vez que a Constituição define um mecanis-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 306 01/04/2022 13:55

mo de concordância automática entre o tamanho populacional dos municípios e a magnitude máxima das câmaras de vereadores, que foge do controle dos respectivos municípios, ela permite a aplicação de desenhos semiexperimentais que não seriam possíveis nas eleições nacionais ou estaduais.

O fim das coligações nas eleições proporcionais se enquadra na segunda categoria de oportunidades de analisar determinados arranjos institucionais no âmbito municipal. A reforma permite comparar as eleições pré-reforma (2016) com as eleições após reforma (2020). Os resultados da análise permitem antecipar o impacto da mesma regra para as eleições gerais (em 2022). Finalmente, o número grande de municípios permite a validação estatística de análises que não é possível quando trabalhamos com os 27 estados como unidade de análise.

Desenho de pesquisa para captar os efeitos do fim das coligações

A investigação se alinha com a abordagem do institucionalismo de escolha racional e seus desdobramentos no estudo dos sistemas eleitorais. O raciocínio básico é que os diferentes atores (partidos, candidatos, eleitores) agem estrategicamente para alcançar seus objetivos nas eleições. Um dos fatores que os atores levam em consideração no seu cálculo é em que medida o sistema eleitoral facilita ou dificulta a eleição de representantes por determinados partidos. Se mudanças na legislação eleitoral resultam em menor chance de partidos pequenos elegerem representantes, todos os atores envolvidos reorientam seu comportamento, levando em conta esse efeito do sistema eleitoral. Aplicamos esse raciocínio para avaliar o impacto do fim das coligações eleitorais a partir das eleições de 2020.

Cabe analisar brevemente os mecanismos causais pelas quais o sistema eleitoral, e no nosso caso especificamente a abolição das coligações, impactam o processo eleitoral. Todos os sistemas eleitorais reduzem a fragmentação partidária na hora de traduzir votos em cadeiras. O fim das coligações deveria acentuar essa redução, porque ela torna a sobrevivência dos pequenos partidos mais difícil. Mobilizando a contribuição original de Duverger (1970) e seus desdobramentos futuros,[12] separamos o efeito mecânico do efeito psicológico dos sistemas eleitorais, diferenciando nesse segundo entre o efeito psicológico sobre os partidos e os eleitores. O *efeito mecânico* (MEC)

[12] Blais e Carty (1991); Lachat, Blais e Lago (2015); Speck e Gonçalves (2019).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 307 01/04/2022 13:55

designa a dificuldade maior que partidos pequenos terão de elegerem representantes, dado que com o fim das coligações as estratégias de juntar forças para escapar do quociente eleitoral foram anuladas.

Os efeitos psicológicos se referem às estratégicas dos partidos, candidatos e eleitores de reagir *antecipadamente* aos efeitos mecânicos esperados das novas regras. Partidos que esperam ter reduzida chance de eleger representantes podem optar por não lançar candidaturas. Esse é o *efeito psicológico sobre os partidos* (EPP). E eleitores que preferem votar em partidos ou candidaturas viáveis podem eventualmente migrar seu voto de siglas menores para partidos que têm alguma chance de eleger representantes. Nesse caso, falamos do *efeito psicológico sobre eleitores* (EPE).[13]

Com isso, temos um mapa preliminar para elaborar desenhos de pesquisa específicos para avaliar cada um dos três impactos (MEC, EPP, EPE) esperados da mudança de um sistema com coligações para o sistema sem coligações eleitorais. A estratégia básica da pesquisa é comparar determinados padrões de comportamento em 2016 com os mesmos padrões em 2020. Essas mudanças, salvo outras explicações, podem ser atribuídas aos efeitos mecanismo e psicológicos das mudanças nas regras eleitorais entre uma eleição e outra.

Precisamos ainda identificar indicadores para operacionalizar a pesquisa. Mobilizamos dois indicadores para dois momentos diferentes. Calculamos o número absoluto e o número efetivo de partidos tanto para as disputas eleitorais como também para a composição das câmaras de vereadores. Disso resultam quatro indicadores: o número de partidos apresentando candidatos em cada município (Numele), o número efetivo de partidos em função da votação recebida nas eleições em cada município (Nepele), o número de partidos que conseguiram eleger representantes para a Câmara dos Vereadores (Numrep) e o número efetivo de partidos representados na Câmara (Neprep). Vejamos agora como esses indicadores são mobilizados para avaliar cada um dos três efeitos MEC, EPP e EPE.

Argumentamos anteriormente que a avaliação do efeito total do fim das coligações se baseia na comparação entre a fragmentação partidária nas câmaras dos vereadores eleitas em 2016 e 2020. Há duas formas de avaliar a fragmentação: usando o número de partidos representados nas Câmaras (Numrep) ou usando o índice de fragmentação (Neprep). A passagem da

[13] Adicionalmente, candidatos preocupados com o mesmo efeito sobre seu partido podem resolver desistir de disputar ou migrar para outras siglas. Aqui não tratamos dessa terceira dimensão de reação antecipada do fim das coligações, o efeito psicológico sobre os candidatos.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 308 01/04/2022 13:55

avaliação do efeito total do fim das coligações para a estimativa do papel separado dos três mecanismos causais se torna complexa porque eles se influenciam sequencialmente. O primeiro é o *efeito psicológico sobre os partidos* (EPP). Ele é uma antecipação dos outros dois efeitos MEC e EPE. Prevendo que as novas regras eventualmente dificultam a eleição de representantes de pequenos partidos e que os eleitores reforçam essa dificuldade migrando para outras siglas, os partidos pequenos reavaliam os custos e benefícios de participar das eleições e alguns se retiram da disputa. O efeito psicológico sobre os partidos se materializa no número de partidos lançando candidaturas nas eleições proporcionais. A redução do número de partidos diferentes lançando candidaturas (Numele) capta esse efeito psicológico sobre os partidos.

O *efeito psicológico sobre os eleitores* (EPE) é mais difícil de medir, usando como referência o indicador Nepele, como sugerido anteriormente. Uma vez que a base numérica de candidaturas nas quais os eleitores podem votar em 2020 já foi alterada em relação ao ano 2016, em função da reação antecipada dos partidos ao fim das coligações (EPP), a redução da fragmentação eleitoral Nepele entre as duas eleições capta não somente o EPE, mas o efeito psicológico agregado, sobre partidos e sobre eleitores (EPP+EPE). Uma possibilidade para identificar mais claramente os dois efeitos é separá-los por controles estatísticos.

No caso da medição do *efeito mecânico* (MEC) por meio dos indicadores Numrep e Neprep a análise se torna mais complexa, porque tanto o número de partidos Numrep como também a fragmentação Neprep nas Câmaras são influenciados pelo efeito psicológico atuando sobre partidos e eleitores. Novamente, os nossos indicadores Numrep e Neprep na verdade expressam o efeito acumulado dos três efeitos: EPP+EPE+MEC. Estratégias alternativas podem ser desenvolvidas para isolar o efeito mecânico MEC. Uma possibilidade é substituir os indicadores Numrep e Neprep pela avaliação da diferença entre os indicadores eleitorais e os indicadores da representação (Numrep-Numele, Neprep-Nepele).

O quadro 1 resume esses diferentes desenhos de pesquisa e a forma como captam os três mecanismos causais pelos quais o fim das coligações influencia a fragmentação partidária.[14] Os primeiros quatro modelos mostram como a análise descritiva pode captar o impacto cumulativo dos vários efeitos. Os próximos quadro modelos (5 a 8) identificam desenhos de pesquisa que isolam o peso da variável de interesse (coligações) em cada um dos mecanismos explicativos incluindo variáveis de controle nas análises estatísticas. As áreas em cinza mostram o efeito cumulativo medido pelos respectivos modelos.

[14] Uma versão anterior dessa estratégia de identificação dos três efeitos dos sistemas eleitorais sobre o sistema partidário pode ser encontrada em Speck e Gonçalves (2019).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 309 01/04/2022 13:55

Quadro 1

DESENHOS DE PESQUISA PARA CAPTAR DIFERENTES MECANISMOS CAUSAIS DO IMPACTO DO FIM DAS COLIGAÇÕES SOBRE FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA

Base: comparando indicadores de 2016 e 2020	**Efeito psicológico sobre partidos (EPP)**	**Efeito psicológico sobre eleitores (EPE)**	**Efeito mecânico do sistema eleitoral (MEC)**
Modelo 1 Análise descritiva Base eleições 2000 a 2020	Médias de Numele por eleição (EPP)		
Modelo 2 Análise descritiva Base eleições 2000 a 2020		Médias de Nepele por eleição (EPP+EPE)	
Modelo 3 Análise descritiva Base eleições 2000 a 2020			Médias de Numrep por eleição (EPP+EPE+MEC)
Modelo 4 Análise descritiva Base eleições 2000 a 2020			Médias Neprep por eleição (EPP+EPE+MEC)
Modelo 5 Regressão linear Base eleições 2016 e 2020	VD: Numele VI: Colig com controles para Tamanho		
Modelo 6 Regressão linear Base eleições 2016 e 2020		VD: Nepele VI: Colig com controles para Numele e Tamanho	
Modelo 7 Regressão linear Base eleições 2016 e 2020			VD: Numrep VI: Colig com controles para Nepele e Tamanho
Modelo 8 Regressão linear Base eleições 2016 e 2020			VD: Neprep VI: Colig com controles para Nepele e Tamanho
* VD = Variável dependente, VI = Variável independente			

Fonte: Elaboração do autor.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 310 01/04/2022 13:55

Análise descritiva da fragmentação partidária nas eleições de 2000 a 2020

Começamos com a análise descritiva de diferentes dimensões da fragmentação partidária nos municípios brasileiros entre 2000 e 2020, seguindo os modelos 1 a 4 do quadro 1.

O efeito psicológico sobre partidos e eleitores

Os atores políticos antecipam o efeito de novas regras e se adaptam a elas. Tanto os partidos políticos como os eleitores levam em conta o novo cenário. Os primeiros devem decidir se lançam candidaturas ou não. Os eleitores refazem seu cálculo sobre as candidaturas viáveis e adaptam seu voto. Começamos a nossa análise com a avaliação do impacto do fim das coligações sobre a decisão dos partidos de apresentar candidaturas nos municípios ou não (EPP). No gráfico 1 verificamos uma tendência de aumento do número médio de *partidos* que disputaram eleições locais desde 2000 até 2016. Enquanto nas eleições em 2000 uma média de 8,3 partidos disputaram eleições em cada município, esse número cresceu para 14,7 até 2016. Entre as eleições de 2016 e 2020 houve uma redução drástica desse quadro. O número de partidos apresentando candidatos por município se reduziu de 14,7 para 7,2 de uma eleição para outra. A queda do número de candidaturas apresentadas entre a eleição de 2016 e 2020 ultrapassou o efeito acumulado do crescimento constante nas duas décadas anteriores. Os resultados dessa estatística descritiva sugerem que o efeito de queda entre 2016 e 2020 que foge do padrão de evolução das duas décadas anteriores possa ser atribuído à mudança das regras eleitorais: o fim das coligações.

Como os *eleitores* reagiram à nova regra eleitoral que não permite a apresentação de partidos coligados nas eleições proporcionais (EPE)? Pelos dados observados, a adaptação dos eleitores seguiu a mesma tendência. Ao crescimento monotônico entre 2000 e 2016 de 5,1 para 7,6 partidos efetivos seguiu-se uma queda para 5,0 partidos efetivos em 2020. Novamente o crescimento constante da fragmentação eleitoral no decorrer de duas décadas foi anulado entre as eleições de 2016 e 2020. A fragmentação partidária eleitoral de 2020 ficou abaixo do patamar da eleição de 2000.

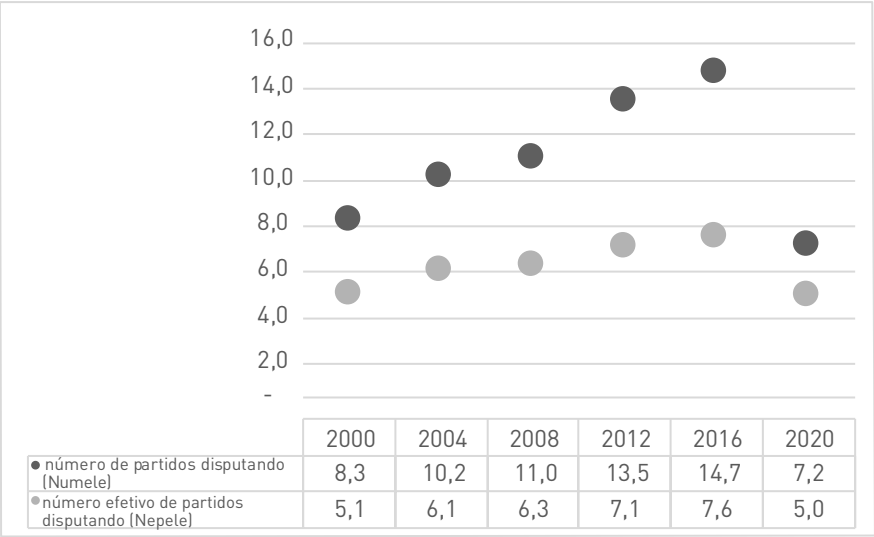
Lembramos que pelo nosso desenho de pesquisa a comparação dos indicadores Nepele entre as duas eleições 2016 e 2020 permite avaliar o impacto conjunto do EPP e EPE. Como os dois indicadores Numele e Nepele são me-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 311 01/04/2022 13:55

didos em escalas diferentes, não é possível comparar os dois dados diretamente (seguido um desenho de pesquisa baseado na diferença) para chegar a uma identificação da contribuição do EPE sobre a redução da fragmentação. Uma estratégia alternativa é controlar o efeito estatisticamente, como veremos mais adiante.

Gráfico 1

PARTIDOS APRESENTANDO CANDIDATURAS (NUMELE) E ELEITORES VOTANDO (NEPELE)



	2000	2004	2008	2012	2016	2020
número de partidos disputando (Numele)	8,3	10,2	11,0	13,5	14,7	7,2
número efetivo de partidos disputando (Nepele)	5,1	6,1	6,3	7,1	7,6	5,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

O efeito mecânico sobre a representação

O impacto do fim das coligações se dá de forma mecânica (MEC) sobre os pequenos partidos que não alcançam a representação. Eles serão excluídos das câmaras dos vereadores. Verificamos (no gráfico 2) que, após um crescimento constante do *número de partidos* representados nas Câmaras de 5,1 em 2000 para 6,7 em 2016, entre as eleições de 2016 e 2010 essa taxa caiu para 4,9, novamente abaixo do patamar de 2000. Quando olhamos a mesma evolução pela lente do indicador do *número efetivo de partidos*, que leva em conta a força relativa das siglas representadas nas Câmaras, o quadro é praticamente o mesmo. O número médio de partidos efetivos que estava

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 312 01/04/2022 13:55

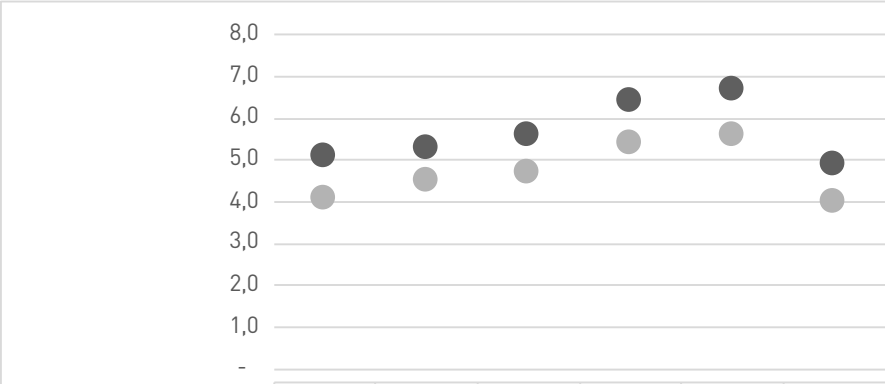
em 4,1 em 2000 foi crescendo de eleição em eleição, para chegar em 5,6 em 2016. Entre as eleições de 2016 e 2020 esse indicador caiu para 4,0, o patamar de 20 anos atrás.

Mais uma vez, devemos lembrar as conclusões do nosso desenho de pesquisa. O efeito identificado em relação aos dois indicadores Numrep e Neprep na verdade representa o efeito acumulado dos três efeitos EPP+EPE+MEC. Para captar o efeito mecânico puro, devemos recorrer a outra estratégia de pesquisa.

O quadro 2 resume os resultados desse primeiro balanço a respeito do impacto do fim das coligações sobre as diferentes dimensões da fragmentação partidária no âmbito dos municípios brasileiros. Ele faz referência ao desenho de pesquisa (quadro 1), identificando a conexão entre diferentes indicadores e os efeitos mecânico e psicológicos do fim das coligações sobre o processo eleitoral, que representam os mecanismos pelos quais as novas regras influenciam o quadro partidário municipal.

Gráfico 2

NÚMERO ABSOLUTO E EFETIVO DE PARTIDOS REPRESENTADOS NAS CÂMARAS DE VEREADORES (EFEITO EPP+EPE+MEC)



	2000	2004	2008	2012	2016	2020
número de partidos representados (Numrep)	5,1	5,3	5,6	6,4	6,7	4,9
número efetivo de partidos representados (Neprep)	4,1	4,5	4,7	5,4	5,6	4,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 313 01/04/2022 13:55

Quadro 2

RESUMO DOS EFEITOS MECÂNICO E PSICOLÓGICOS DO FIM DAS COLIGAÇÕES

Indicadores	Efeitos identificados	2000	2004	2008	2012	2016	2020
(1) Número de Partidos Disputando	EPP	8,3	10,2	11,0	13,5	14,7	7,2
(2) NEP Partidos Disputando	EPE+EPP	5,1	6,1	6,3	7,1	7,6	5,0
(3) Número de Partidos Representados	MEC+EPE+EPP	5,1	5,3	5,6	6,4	6,7	4,9
(4) NEP Partidos Representados	MEC+EPE+EPP	4,1	4,5	4,7	5,4	5,6	4,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Analisando o impacto do fim das coligações em municípios de diferentes tamanhos

As unidades de análise no presente estudo são os municípios brasileiros. Quando calculamos os indicadores anteriores, recorremos às médias nacionais dos resultados nos municípios. Será que o impacto do fim das coligações se deu de forma diferente nas várias regiões do país? Desagregando os municípios por região (tabela 1a), verificamos que o Nordeste e o Sudeste concentram 32% e 30% dos municípios, respectivamente. Um quinto dos municípios se encontram na região Sul e as duas regiões Centro-Oeste e Norte abrigam cada uma 8% dos municípios. A distribuição do número de municípios entre as várias regiões é praticamente constante para o período de observação de 20 anos de eleições municipais. Mudando do número de municípios para o peso do eleitorado das diferentes regiões, verificamos que as proporções mudam. Na tabela 1b verificamos (para o ano 2020) que a proporção da região Sudeste cresce (de 30% do número de municípios para 44% do eleitorado nacional), enquanto as outras regiões perdem participação. Somente a região Norte tem o mesmo número de municípios em comparação com o volume de eleitores (8%). A explicação dessa discrepância está no tamanho dos municípios. Os municípios no Sudeste são relativamente maiores que os municípios das outras regiões. Cabe então olhar

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 314 01/04/2022 13:55

mais detalhadamente para a distribuição dos municípios pelo tamanho do seu eleitorado.

Tabela 1a

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR REGIÃO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
(1) Sul	21%	21%	21%	21%	21%	21%
(2) Sudeste	30%	30%	30%	30%	30%	30%
(3) Centro-Oeste	8%	8%	8%	8%	8%	8%
(4) Nordeste	32%	32%	32%	32%	32%	32%
(5) Norte	8%	8%	8%	8%	8%	8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Tabela 1b

QUANTIDADE DE ELEITORES POR REGIÃO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
(1) Sul	16%	15%	15%	15%	15%	15%
(2) Sudeste	45%	44%	44%	44%	44%	44%
(3) Centro-Oeste	6%	6%	6%	6%	6%	6%
(4) Nordeste	27%	28%	27%	28%	27%	27%
(5) Norte	7%	7%	7%	8%	8%	8%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Os municípios apresentam uma enorme variedade quanto ao tamanho do seu eleitorado. Os trabalhos sobre a política municipal frequentemente analisam o impacto do tamanho dos municípios sobre diferentes padrões de comportamento político. O impacto do fim das coligações sobre a fragmentação também varia em função da faixa populacional à qual os municípios pertencem? Seguindo aproximadamente as divisões do IBGE dos municípios por tamanho, separamos seis grupos, tomando como referência seu eleitorado. Contando o número de municípios em cada categoria (tabela 2a), verificamos (tomando como referência o ano 2020) que praticamente a metade dos municípios (49%) tem entre 5 e 20 mil eleitores. O segundo maior grupo é o

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 315 01/04/2022 13:55

de municípios entre 2 e 5 mil eleitores (25%) e o terceiro, o de 20 a 50 mil eleitores (15%). Somadas essas três categorias adjacentes, de 2 a 50 mil eleitores abrigam nove entre 10 municípios brasileiros. Os municípios pequenos com até 2 mil eleitores representam 2% do total. Na outra ponta, os municípios de 50 a 200 mil eleitores e o grupo acima de 200 mil eleitores representam 6% e 2% dos municípios, respectivamente.

Naturalmente, a participação dos diferentes grupos de municípios no eleitorado nacional varia. A maior parte dos eleitores vota nos municípios acima de 200 mil eleitores. São 38% do eleitorado, quase dois em cada cinco eleitores. Aproximadamente um em cada cinco eleitores vota nos próximos três grupos de municípios, em ordem decrescente: de 50 a 200 mil eleitores (22%), de 20 a 50 mil eleitores (17%) e de 5 a 20 mil eleitores (19%). Os dois grupos de municípios menores (até 2 mil e até 5 mil eleitores) que representam mais de um quarto dos municípios abrigam apenas 3% do eleitorado nacional.

A análise aqui foca na dinâmica da disputa partidária, tendo como unidade de análise os municípios. Focamos nas dinâmicas dentro dos distritos (municípios) e não entramos na questão do peso dessas unidades no eleitorado nacional. Na análise do padrão de distribuição da fragmentação partidária entre os municípios de tamanho diferente, o dado mais relevante é a quantidade de municípios em cada categoria. Interessamo-nos pela dinâmica da disputa eleitoral em municípios pequenos (até 5 mil eleitores), mesmo que esses representem apenas uma pequena fração do eleitorado.

Tabela 2a

QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS POR TAMANHO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
[1] até 2 mil eleitores	6%	5%	4%	3%	3%	2%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	31%	30%	29%	26%	25%	25%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	47%	47%	47%	49%	50%	49%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	11%	12%	13%	14%	14%	15%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	4%	5%	6%	6%	6%	6%
[6] acima 200 mil eleitores	1%	1%	1%	1%	2%	2%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 316 01/04/2022 13:55

Tabela 2b

QUANTIDADE DE ELEITORES POR TAMANHO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020
[1] até 2 mil eleitores	0%	0%	0%	0%	0%	0%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	5%	5%	4%	4%	3%	3%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	24%	22%	21%	21%	20%	19%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	17%	17%	17%	17%	17%	17%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	20%	21%	22%	22%	22%	22%
[6] acima 200 mil eleitores	33%	35%	36%	36%	38%	38%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Dadas essas diferenças, cabe analisar se os municípios de tamanho diferente apresentam variação em relação aos níveis de fragmentação partidária e também em relação ao impacto do fim das coligações sobre esse indicador.

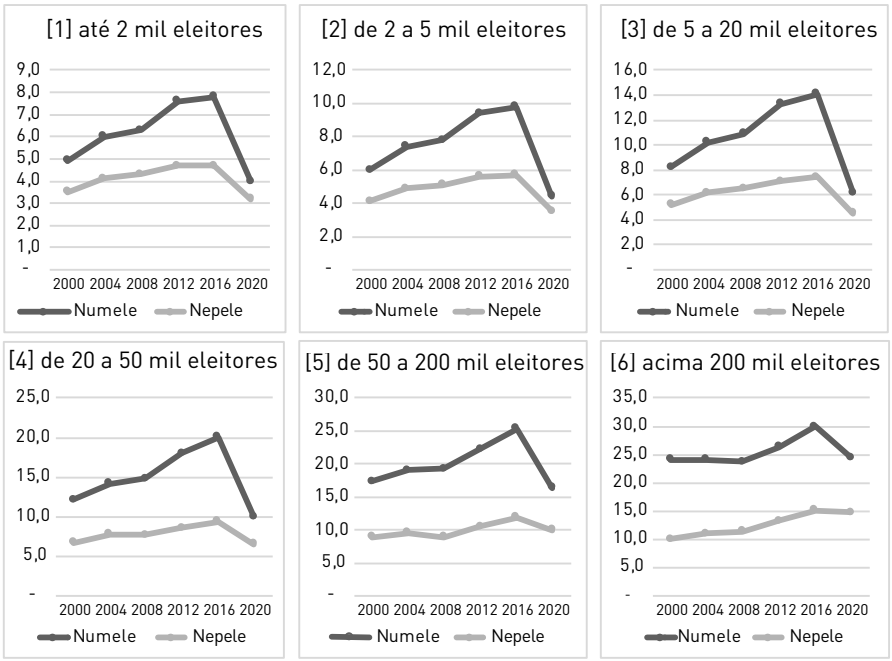
A primeira constatação é que o efeito *psicológico* sobre os partidos e os eleitores apresenta padrões diferentes nos municípios em função do tamanho. O gráfico 3 e a tabela 3a identificam em que medida os *partidos* reduziram a frequência com que apresentam candidaturas em municípios de diferentes faixas populacionais. A análise deixa evidente que a redução foi mais dramática nos municípios de menor tamanho e o efeito diminuiu com o tamanho crescente dos municípios. Entre os municípios até 50 mil eleitores, o número de partidos apresentando candidatos nas eleições proporcionais caiu em média para aproximadamente a metade. Nos municípios maiores essa redução em 2020 foi de aproximadamente um terço (grupo 5) e um quinto (grupo 6) em relação ao número de partidos disputando em 2016.

A reação dos *eleitores* segue o mesmo padrão. O número de partidos efetivos caiu mais acentuadamente nos municípios até 50 mil eleitores (tabela 3b). Nos primeiros quatro grupos, o número efetivo de partidos nas eleições foi reduzido em um terço, aproximadamente. Nos municípios entre 50 mil e 200 mil eleitores a redução caiu (-16%) e nos maiores municípios acima de 200 mil eleitores ela praticamente desaparece, em termos do seu impacto substantivo (-2%). Uma vez que os indicadores do número efetivo de partidos (Nepele) e do número absoluto de partidos (Numele) trabalham em escalas diferentes, não é possível comparar os dados diretamente. Cabe lembrar também que o indicador Nepele, além de medir o efeito sobre os eleitores (EPE), incorpora também o impacto do efeito sobre os partidos que reduzem seu número de candidatos (EPP).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 317 01/04/2022 13:55

Gráfico 3

EFEITO PSICOLÓGICO SOBRE PARTIDOS E ELEITORES EM MUNICÍPIOS DE TAMANHO DIFERENTE



Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Tabela 3a

EFEITO PSICOLÓGICO SOBRE PARTIDOS (NUMELE), POR TAMANHO DE MUNICÍPIO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	Redução
[1] até 2 mil eleitores	4,9	6,0	6,3	7,6	7,8	4,0	-49%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	6,0	7,4	7,8	9,4	9,8	4,4	-55%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	8,2	10,2	10,9	13,3	14,1	6,2	-56%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	12,1	14,2	14,8	18,0	20,1	10,0	-50%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	17,3	19,1	19,3	22,3	25,3	16,4	-35%
[6] acima 200 mil eleitores	24,1	24,1	23,7	26,3	30,0	24,5	-18%
Brasil	8,3	10,2	11,0	13,5	14,7	7,2	-51%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 318 01/04/2022 13:55

Tabela 3b

EFEITO PSICOLÓGICO SOBRE ELEITORES (NEPELE), POR TAMANHO DE MUNICÍPIO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	Redução
[1] até 2 mil eleitores	3,5	4,1	4,3	4,7	4,7	3,2	-32%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	4,1	4,9	5,1	5,6	5,7	3,5	-39%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	5,2	6,2	6,5	7,1	7,4	4,5	-39%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	6,7	7,8	7,7	8,6	9,4	6,5	-31%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	8,9	9,6	8,9	10,5	11,9	10,0	-16%
[6] acima 200 mil eleitores	10,0	11,0	11,4	13,2	15,1	14,8	-2%
Brasil	5,1	6,1	6,3	7,1	7,6	5,0	-34%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

O impacto mecânico (MEC) do fim das coligações se manifesta tanto no número de partidos representados nas Câmaras como também na fragmentação dos partidos representados. O gráfico 4 indica diferenças grandes entre os municípios de diferentes tamanhos em relação a esses dois indicadores. Em todos os anos, tanto o número de partidos (Numrep) como o número efetivo de partidos representados (Neprep) nas câmaras de vereadores mais que duplicam comparando os grupos dos menores e dos maiores municípios.

Em relação ao fim das coligações, comparando os dados de 2016 e 2020, as tabelas 4a e 4b mostram que o impacto do fim das coligações foi maior entre os menores municípios. Aqui o efeito mecânico reduziu o número absoluto de partidos de cinco para 3,4 partidos nas eleições de 2016 e 2020, respectivamente. Nos municípios maiores, acima de 50 mil e acima de 200 mil eleitores, respectivamente, a redução é de menos um partido, entre as eleições de 2016 e 2020. O número efetivo de partidos foi reduzido de 4,1 para 2,9 no primeiro grupo dos municípios menores. Essa redução é maior do que o incremento gradual da fragmentação partidária nos últimos 20 anos nessa faixa de municípios. Esse padrão de uma queda acentuada para patamares inferiores a 2000 se mantém em todas as faixas de municípios, exceto para o último grupo dos municípios acima de 200 mil eleitores onde não houve redução substantiva.

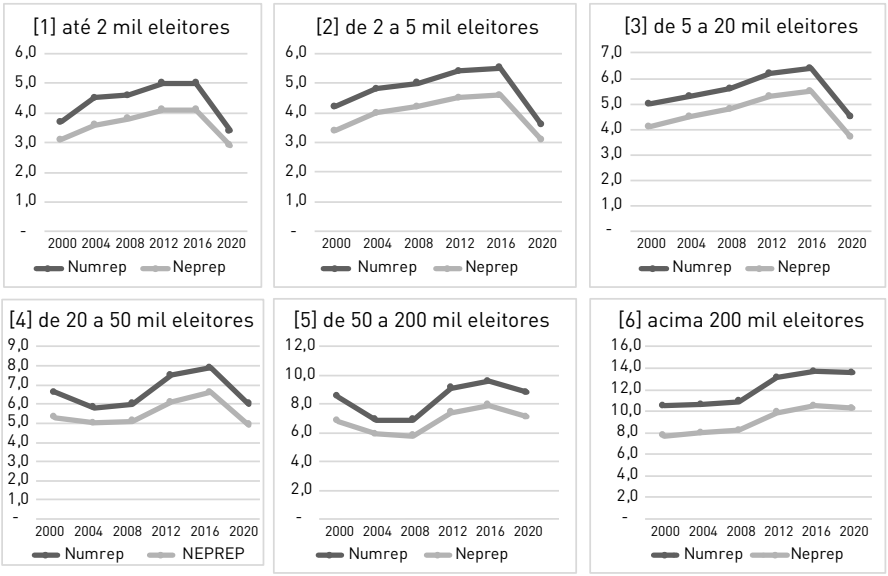
A análise do impacto do fim das coligações sobre os sistemas partidários nos municípios brasileiros, vista pela ótica do tamanho dos municípios, nos permite concluir que o impacto dos três mecanismos causais (MEC, EPP e EPE) atua sobre todos os municípios brasileiros. Porém, em relação ao efeito substantivo, o tamanho do eleitorado dos municípios atua como um efeito moderador. Entre

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 319 01/04/2022 13:55

os municípios até 50 mil eleitores os atores reagem mais fortemente ao impacto do fim das coligações. Nos municípios maiores o efeito redutor das novas regras sobre as várias dimensões da fragmentação partidária é claramente menor, e nos municípios acima de 200 mil eleitores ele é praticamente imperceptível.

Gráfico 4

EFEITOS MECÂNICOS DAS COLIGAÇÕES, POR TAMANHO DE MUNICÍPIO



Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Tabela 4a

EFEITO MECÂNICO (NUMREP), POR TAMANHO DE MUNICÍPIO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	Redução
[1] até 2 mil eleitores	3,7	4,5	4,6	5,0	5,0	3,4	-32%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	4,2	4,8	5,0	5,4	5,5	3,6	-35%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	5,0	5,3	5,6	6,2	6,4	4,5	-30%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	6,6	5,8	6,0	7,5	7,9	6,0	-24%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	8,5	6,9	6,9	9,1	9,6	8,8	-8%
[6] acima 200 mil eleitores	10,5	10,6	10,9	13,1	13,7	13,6	-1%
Brasil	5,1	5,3	5,6	6,4	6,7	4,9	-27%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 320 01/04/2022 13:55

Tabela 4b

EFEITO MECÂNICO (NEPREP), POR TAMANHO DE MUNICÍPIO

	2000	2004	2008	2012	2016	2020	Redução
[1] até 2 mil eleitores	3,1	3,6	3,8	4,1	4,1	2,9	-29%
[2] de 2 a 5 mil eleitores	3,4	4,0	4,2	4,5	4,6	3,1	-33%
[3] de 5 a 20 mil eleitores	4,1	4,5	4,8	5,3	5,5	3,7	-33%
[4] de 20 a 50 mil eleitores	5,3	5,0	5,1	6,1	6,6	4,9	-26%
[5] de 50 a 200 mil eleitores	6,8	5,9	5,8	7,4	7,9	7,1	-10%
[6] acima 200 mil eleitores	7,7	8,0	8,2	9,9	10,5	10,3	-2%
Brasil	4,1	4,5	4,7	5,4	5,6	4,0	-29%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Identificando o peso de diferentes mecanismos causais do impacto do fim das coligações sobre a fragmentação partidária

O desenho de pesquisa adotado até agora nos permitiu descrever o impacto do fim das coligações sobre as diferentes etapas do processo eleitoral. O primeiro impacto se dá no momento da apresentação de candidaturas pelos partidos, identificado como efeito psicológico sobre os partidos (EPP). Nesse caso, observamos que o fim das coligações (Colig) levou a uma redução significativa do número de partidos se apresentando nas eleições (Numele).

O segundo ator reagindo às novas regras são os eleitores. O efeito psicológico sobre os eleitores (EPE) se expressa na fragmentação do voto, medido pelo número efetivo de partidos (Nepele). No entanto, observamos que o comportamento eleitoral dos eleitores também é condicionado pela decisão anterior dos partidos apresentando candidaturas ou não. A fragmentação eleitoral Nepele capta os efeitos *cumulativos* do fim das coligações (Colig) e do número de partidos apresentando candidaturas (Numele).

Finalmente, o sistema eleitoral exerce um efeito redutor mecânico (MEC) sobre os partidos representados nas câmaras dos vereadores. A fragmentação partidária dos partidos nos legislativos municipais é avaliada pelo número de partidos efetivos representados (Neprep). A literatura argumenta que o efeito redutor do sistema eleitoral sobre o Neprep é menor em um sistema com coligações (Colig). No entanto, avaliando a fragmentação partidária nas

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 321 01/04/2022 13:55

Câmaras, captamos os efeitos *cumulativos* da decisão dos partidos apresentarem candidaturas, dos eleitores votarem nos candidatos e do sistema eleitoral transformar os votos em cadeiras.

Esse diagnóstico é suficiente para compreender o impacto total dos diferentes mecanismos que levam a uma redução da fragmentação partidária em função do fim das coligações. Se quisermos avançar na identificação da contribuição de cada um dos três mecanismos para a redução da fragmentação, precisamos adotar uma outra estratégia de pesquisa.

Analisamos em seguida apenas as eleições de 2016 e 2020 e criamos uma nova variável que assume o valor 1 para as eleições 2016 e o valor 0 para as eleições de 2020. Realizamos três modelos diferentes de regressões, o primeiro para explicar as candidaturas (operacionalizado com a variável Numele), o segundo para explicar a votação (operacionalizado com a variável Nepele) e o terceiro para captar a representação (operacionalizado pela variável Neprep).

O efeito da variável Colig expressa a diferença do resultado das eleições de 2016 (com coligações) em comparação com as eleições de 2020 (sem coligações), que são a base da comparação. Nos três modelos a variável Colig assume significado diferente, identificando em que medida o comportamento dos partidos, dos eleitores e o efeito redutor do sistema eleitoral, respectivamente, são influenciados pela possibilidade de realizar coligações.

Diferentemente da análise descritiva anterior, agora podemos controlar os efeitos sequenciais dos mecanismos anteriores sobre os posteriores, incluindo variáveis de controle. Somente o efeito EPP sobre os partidos dispensa esses controles, por ser o primeiro mecanismo. O modelo do segundo efeito EPE sobre os eleitores inclui a variável de controle Numele, porque a escolha partidária dos eleitores é condicionada por essa decisão anterior dos partidos. Da mesma forma, o efeito redutor do sistema eleitoral MEC depende das decisões dos partidos e dos eleitores que se cristaliza no resultado da votação Nepele. Finalmente, levando em conta as análises descritivas que revelaram a importância do tamanho dos municípios, incluímos como variável de controle em todos os modelos o log do número de eleitores aptos a votarem no município.

O resumo dessa análise está no quadro 3. Verificamos que os três modelos explicam 71%, 80% e 84% da variação das respectivas variáveis dependentes medidos no momento da candidatura (Numele), da votação (Nepele) e da

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 322 01/04/2022 13:55

representação (Neprep). No primeiro modelo, o efeito psicológico sobre os partidos (Colig) explica grande parte da variação do número de partidos que apresentam candidaturas nos municípios (r2 0,71). Em média, nas eleições 2016 (com coligações) houve 7,5 partidos a mais apresentando candidaturas em cada município em comparação com as eleições de 2020 (sem coligações). Esse dado reflete também os resultados da tabela 3a. A variável de controle que mede o tamanho dos municípios tem poder explicativo igualmente grande sobre a variação do número de partidos, confirmando os resultados da análise descritiva na secção anterior.

A análise do segundo modelo que explica o comportamento dos eleitores (Nepele) permite agora identificar com mais clareza quanto desse comportamento eleitoral reage às regras eleitorais (Colig) e quanto ele reflete o comportamento anterior dos partidos (Numele). Verificamos que grande parte da concentração do voto em poucos partidos é condicionada pelo número reduzido de candidaturas apresentadas (coeficiente beta 0,99) e somente uma pequena parte do comportamento dos eleitores reage à questão das coligações (coeficiente beta -0,16). Na verdade, os eleitores têm uma reação contrária ao esperado pela teoria. No sistema de coligação de 2016, sob o regime de coligações, seu comportamento estratégico, concentrando o voto nas siglas mais promissoras, foi mais forte do que em 2020. Na eleição de 2020, realizadas sem coligações, não foram os eleitores os motores da concentração de voto em poucos partidos. Uma vez que em 2020 os partidos se retiraram da disputa eleitoral antecipadamente, o possível efeito do voto útil (votando em partidos com chances de eleger representantes) não trouxe efeitos concentradores adicionais para a disputa eleitoral.

Finalmente, resta analisar o efeito mecânico do sistema eleitoral sobre a fragmentação partidária dentro das câmaras dos vereadores. No terceiro modelo, a maior parte da variação da fragmentação na representação (Nepele) é explicada pela variação na fragmentação do voto (coeficiente beta = 0,91). Mas verificamos um pequeno efeito mecânico do sistema de coligações (Colig) sobre o número efetivo de partidos representados (beta = 0,02). Por que esse efeito é tão pequeno? A explicação é que muitas siglas pequenas já se anteciparam ao efeito mecânico do fim das coligações e nem apresentaram candidaturas. Essa antecipação está nas variáveis de controle, reduzindo o impacto do efeito mecânico nessa terceira etapa do processo eleitoral, de traduzir votos em cadeiras.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 323 01/04/2022 13:55

Quadro 3

IDENTIFICANDO O PESO DOS DIFERENTES MECANISMOS CAUSAIS DO IMPACTO DA COLIGAÇÃO SOBRE A FRAGMENTAÇÃO PARTIDÁRIA

Modelo 1: explicando candidatura		
	b	**beta**
Efeito psicológico partidos (Colig)	7,49 ***	0,55
Tamanho do município (log)	4,02 ***	0,64
constante	-29,86 ***	
R2	0,711	
obs	11047	
Modelo 2: explicando votação		
	b	**beta**
Efeito psicológico partidos	0,49 ***	0,99
Efeito psicológico eleitores (Colig)	-1,06 ***	-0,16
Tamanho do município (log)	-0,08 ***	-0,03
constante	2,26 ***	
R2	0,797	
obs	11047	
Modelo 3: explicando representação		
	b	**beta**
Efeito psicológico partidos e eleitores	0,59 ***	0,91
Efeito mecânico (Colig)	0,07 ***	0,02
Tamanho do município (log)	0,01 ***	0,01
constante	0,98 ***	
R2	0,838	
obs	11034	
*** p<0,05, **p<0,01, *** p<0,001**		

Fonte: Elaboração própria a partir de dados no repositório do TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 324 01/04/2022 13:55

Conclusões: o que os achados dizem sobre as eleições de 2022?

Mesmo que o fim das coligações tenha alterado substancialmente as regras do jogo, a comparação anterior trabalha como o pressuposto do *ceteris paribus* em relação a outros fatores que possivelmente poderiam ter influenciado a fragmentação partidária em 2020. *Ceteris paribus* não significa que as eleições tenham acontecido exatamente nas mesmas circunstâncias, mas que não existem efeitos sistêmicos que poderiam explicar alternativamente a redução da fragmentação partidária que observamos. Quais seriam explicações alternativas para a mudança dramática dos sistemas eleitorais entre as eleições de 2016 e 2020? Podemos buscar por dois tipos de fatores. Primeiro, outras mudanças institucionais, e, segundo, fatores conjunturais que influenciaram a fragmentação partidária. Começando pelo segundo argumento, a eleição de 2020 certamente sofreu influência das mudanças no quadro partidário que se anunciaram em 2018. O surgimento de novos partidos e o crescimento expressivo de siglas pequenas levaram a um aumento da fragmentação partidária, diagnosticado pela ciência política. O efeito conjuntural esperado do impacto da eleição de 2018 sobre o pleito em 2020 seria a transferência dessa maior fragmentação partidária para o pleito nos municípios. Governadores e deputados eleitos pelas siglas antes inexpressivas jogaram seu peso nas eleições municipais, incentivando o crescimento das mesmas siglas nas prefeituras e câmaras de vereadores. Adicionalmente, essa transferência da maior fragmentação do quadro partidário nacional também se dá por meio de mecanismos institucionais. Dado o desenho institucional brasileiro que fortaleceu o papel dos recursos públicos nas eleições e orienta a alocação desses recursos em função do sucesso eleitoral nacional, a nova distribuição de forças em 2018 teve um impacto direto sobre as eleições municipais de 2020. Se a distribuição dos recursos públicos diretos (financiamento de campanha) e indiretos (horário eleitoral), vinculada aos resultados da eleição nacional de 2018, teve algum impacto, ela aumentou a fragmentação partidária daquela eleição também no pleito municipal de 2020.

Além desse impacto da eleição nacional de 2018, há outra mudança institucional que deve ser levada em conta. Até as eleições de 2018, a versão brasileira da fórmula eleitoral D'Hondt excluiu os partidos que não alcançassem o quociente eleitoral da representação. Como notado por Nicolau (1996), essa regra dificulta a representação dos pequenos partidos. Pelas novas regras vigentes em 2020, todos os partidos participam da distribuição das sobras.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 325 01/04/2022 13:55

Contrária ao efeito da cláusula de barreira, a nova regra das sobras amplia o acesso de pequenos partidos à representação. Ela deve aumentar a fragmentação partidária.

Os dois argumentos apresentados até agora (institucionais e conjunturais) não colocam em dúvida nossos achados sobre o efeito redutor do fim das coligações sobre a fragmentação partidária nos municípios. Pelo contrário, na medida em que esses fatores produzem um aumento da fragmentação, a análise que revelou uma forte tendência de concentração do quadro partidário fica mais robusta. Provavelmente subestimamos o efeito do fim das coligações.

A avaliação do impacto da cláusula de desempenho, também incluída na mesma Emenda Constitucional nº 95, de 2017, sobre as eleições de 2020 se torna mais complexa. O impacto dessa regra sobre o desempenho dos partidos não é mecânico (como seria numa cláusula de desempenho). Mesmo sob a vigência da nova cláusula de desempenho, todos os partidos que disputam as eleições serão tratados da mesma forma no momento da transformação de votos em cadeiras. Mas a nova regra tem efeitos indiretos fortes. As siglas que não alcançaram determinado padrão de votação nas eleições nacionais anteriores terão seu acesso aos recursos cortado. A nova regra prevê uma introdução gradual entre as eleições de 2018 até 2030. A eleição de 2020 já contou com o impacto dessa regra, cortando 14 siglas do acesso aos recursos. O efeito esperado é a redução da fragmentação partidária. Pelo desenho de pesquisa apresentado aqui, não é possível descartar a possibilidade de que parte da explicação pela redução da fragmentação partidária entre 2016 e 2020 possa ser atribuída aos efeitos psicológicos da cláusula de barreira sobre partidos e eleitores.

Com as ressalvas feitas anteriormente, podemos afirmar que a análise do impacto do fim das coligações nas eleições proporcionais capta o efeito sistêmico dessa reforma sobre a fragmentação partidária. Podemos esperar que a aplicação da mesma regra nas eleições gerais em 2022 resultará na redução da fragmentação partidária na mesma dimensão? Não é trivial extrapolar esses resultados para o âmbito nacional e fazer uma projeção sobre as próximas eleições proporcionais para as Assembleias Legislativas e a Câmara dos Deputados. Os motivos são dois. Primeiro, o exercício da simples extrapolação trabalha com o pressuposto de que a política municipal é um sistema político que funciona segundo as mesmas regras que os sistemas políticos estadual e nacional. Simplesmente não sabemos se isso é verdade. Vimos no âmbito

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 326 01/04/2022 13:55

municipal que tamanho (ou magnitude) faz diferença. E a simples diferença entre as escalas de magnitude do Legislativo municipal (nove a 55) em comparação com o estadual (24 a 94) e nacional (oito a 70) pode mudar os resultados. Mas também não sabemos em que medida a política local pode ser lida como um microcosmo da política nacional. Será que os partidos se retiram das disputas proporcionais no âmbito estadual com a mesma facilidade com que eles abrem mão da disputa nos municípios? Uma das razões pelas quais os partidos devem continuar disputando a Câmara de Deputados é a importância dessa eleição para a distribuição dos recursos públicos que são alocados em função dos votos e cadeiras obtidos nesse cargo. A apresentação de candidaturas nas eleições para a Câmara dos Deputados tem consequências para o partido que vão além da conquista imediata de cadeiras.

O outro motivo para fazer ressalvas e evitar conclusões precipitadas é que a fragmentação partidária não é resultado somente de dinâmicas intradistrito. Nossa análise das disputas locais focou somente nos processos nos municípios, onde distritos eleitorais e unidade representada coincidem. A fragmentação partidária no âmbito estadual também depende da coordenação horizontal entre os sistemas partidários no âmbito local. E a composição da Câmara dos Deputados novamente é resultado da coordenação entre os distritos eleitorais, os estados (Cox, 1999). Na falta dessa coordenação, mesmo sistemas bipartidários locais podem resultar em sistemas multipartidários no âmbito estadual, e disputas concentradas em torno de alguns partidos em cada estado podem produzir um Legislativo nacional altamente fragmentado. A exploração dessas dinâmicas de coordenação vertical e horizontal em sistemas partidários em contextos federativos apenas começa a ser explorada pela ciência política. A análise das eleições de 2022 e do impacto do fim das coligações e da primeira versão das cláusulas de barreira será um terreno fértil para essa tarefa.

Referências

ALBUQUERQUE, F. M. Uma análise das coligações proporcionais de 2010 e 2014. *Revista Eletrônica de Ciência Política,* v. 8, n. 2, p. 77-96, 2017.

AMORIM NETO, O.; COX, G. W. Electoral institutions, cleavage structures and the number of parties. *American Journal of Political Science*. v. 41, n. 1, p. 149-174, 1997.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 327 01/04/2022 13:55

BLAIS, A.; CARTY, R. K. The psychological impact of electoral laws: measuring Duverger's elusive factor. *British Journal of Political Science,* v. 21, n. 1, p. 79-93, 1991.

BORGES, A. Razões da fragmentação: coligações e estratégias partidárias na presença de eleições majoritárias e proporcionais simultâneas. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 62, n. 3, 2019.

CARLOMAGNO, M. C. Cenários para a reforma política: simulações a partir da adoção do 'distritão' e do fim das coligações nas eleições proporcionais. *Newsletter*. Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil, v. 2, n. 6, p. 1-23, 2015.

CARREIRÃO, Y. Identificação ideológica, partidos e voto na eleição presidencial de 2006. *Opinião Pública*, Campinas, v. 13, n. 2, p. 307-339, 2007.

CARREIRÃO, Y.; NASCIMENTO, F. P. As coligações nas eleições para os cargos de governador, senador, deputado federal e deputado estadual no Brasil (1986/2006). *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 75-104, 2010.

CARVALHO, K. De. Cláusula de barreira e funcionamento parlamentar. *Estudos Eleitorais*, v. 2, n. 3, p. 67-78, 2006.

COX, G. W. Electoral rules and electoral coordination. *Annual Review of Political Science*, v. 2, n. 1, p. 145-161, 1999.

____. *Making votes count*: strategic coordination in the world's electoral systems. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

CUNOW, S.; DESPOSATO, D.; JANUSZ, A.; SELLS, C. Less is more: the paradox of choice in voting behavior. *Electoral Studies*, v. 69, p. 1-11, 2021.

DANTAS, H. O horário eleitoral gratuito na televisão e o padrão das coligações em eleições majoritárias municipais. São Paulo: *Leviathan*, v. 5, n. 1, 2012.

DUVERGER, M. *Os partidos políticos*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

GANDIN, V. P. *Coligações eleitorais para o legislativo municipal*. Efeitos da alteração do Número de Cadeiras em disputa sobre o comportamento partidário. Dissertação (mestrado em ciência política) — Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2019.

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

KRAUSE, S.; DANTAS, H.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações partidárias na nova democracia brasileira*. Perfis e tendências. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Fundação Editora da Unesp, 2010.

____; GODOI, P. P. A. Estratégias coligacionistas dos partidos de esquerda no Brasil: uma análise das eleições para governadores (1986-2010). *Civitas* — Revista de Ciências Sociais, v. 12, n. 2, p. 262-297, 2012.

____; MACHADO, C. A. M.; MIGUEL, L. F. (Org.). *Coligações e disputas eleitorais na Nova República*. Aportes teórico-metodológicos, tendências e estudos de caso. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Edunes, 2017.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 328 01/04/2022 13:55

_____; SCHMITT, R. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. São Paulo: Unesp, 2005.

LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. "Effective" number of parties. A measure with application to Western Europe. *Comparative Political Studies*, v. 12, n. 1, p. 3-27, 1979.

LACHAT, R.; BLAIS, A.; LAGO, I. Assessing the mechanical and psychological effects of district magnitude. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, v. 25, n. 3, p. 284-299, 2015.

LIMONGI, F.; CORTEZ, R. As eleições de 2010 e o quadro partidário. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v. 88, p. 21-37, 2010.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Entries and withdrawals: electoral coordination across different offices and the Brazilian party systems. *Brazilian Political Science Review*, v. 12, n. 3, p. 1-27, 2018.

MAINWARING, S. *Rethinking party systems in the third wave of democratization*: the case of Brazil. Stanford, California: Stanford University Press, 1999.

MELO, C. R.; CÂMARA, R. Estrutura da competição pela Presidência e consolidação do sistema partidário no Brasil. *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 71-117, 2012.

MELO, C. V.; PESSOA JR., J. R.; SOARES, K. C. Interseção entre sistema eleitoral e sistema partidário. Eleições municipais 2020. *Conhecer Debate entre o Público e o Privado*, v. 11, n. 26, p. 227-264, 2021.

_____; SOARES, K. C. Coligações partidárias em eleições proporcionais municipais: fragmentação e sucesso de candidatos com baixa densidade eleitoral. *Análise Social*, n. 220, p. 684-719, 2016.

MIGNOZZETTI, U. G.; GALDINO, M.; BERNABEL, R. T. Um modelo para explicar as coligações eleitorais para a Câmara Federal Brasileira (1998-2006). *Revista Política Hoje*, v. 20, n. 2, p. 741-788, 2012.

MIGUEL, L. F.; ASSIS, P. P. F. Coligações eleitorais e fragmentação das bancadas parlamentares no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 60, p. 29-46, 2016.

_____; MACHADO, C. Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). *Dados* — Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 4, p. 757-793, 2007.

MIRANDA, G. L. Coligações eleitorais: tendências e racionalidades nas eleições federais e majoritárias estaduais (1990-2010). *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 47, p. 69-90, 2013.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro, 1985-94. Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.

ORDESHOOK, P. C.; SHVETSOVA, O. V. Ethnic heterogeneity, district magnitude and the number of parties. *American Journal of Political Science*, v. 38, n. 1, p. 100-123, 1994.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 329 01/04/2022 13:55

POWELL, G. B. *Contemporary democracies*: participation, stability and violence. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982.

RAE, D. *Political consequences of electoral laws*. New Haven: Yale University Press, 1967.

SAMUELS, D. The gubernatorial coattails effect: federalism and congressional elections in Brazil. *The Journal of Politics,* v. 62, v.1, p. 240-253, 2000.

SARTORI, G. *Parties and party systems*: a framework for analysis. Colchester, UK: ECPR Press, 1976.

SNYDER, R. Scaling down: the subnational comparative method." *Studies in Comparative International Development*, v. 36, n. 1, p. 93-110, 2001.

SPECK, B. W.; GONÇALVES, A. S. C. O bipartidarismo em Cabo Verde: a dinâmica do surgimento dos terceiros partidos e a magnitude dos distritos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 29, p. 45-88, 2019.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 330 01/04/2022 13:55

11

O novo sistema eleitoral partidário municipal veio para ficar?

Maria Teresa Miceli Kerbauy
Vitor de Moraes Peixoto
Paulo Victor Melo
Larissa Martins Marques

Introdução

A discussão sobre coligações em eleições proporcionais de lista aberta, associada à alta fragmentação e à volatilidade partidária na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais e suas consequências para o sistema político, produziu várias tentativas de mudanças na legislação eleitoral e partidária e foi pauta recorrente das reformas eleitorais no sentido de fortalecer os partidos melhorando sua representação.

Existe uma literatura expressiva que analisa as práticas de coligações nas eleições proporcionais brasileiras e seus efeitos sobre a fragmentação partidária.[1] Um dos argumentos mais constantes, na literatura sobre o tema, é que o fim das coligações nas eleições proporcionais poderia diminuir o crescimento do número efetivo de partidos, especialmente dos pequenos partidos, e assim diminuir os efeitos da fragmentação partidária.

[1] Krause e Schmitt (2005); Carreirão (2006); Melo (2010); Limongi e Vasselai (2016); Melo (2019).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 331 01/04/2022 13:55

Para Melo (2019:1), o problema não se "encontra no elevado número de pequenos partidos, mas no fato de que progressivamente as maiores legendas deixaram de ser 'grandes' e a Câmara passou a ser composta por expressivo número de partidos de porte médio", que, segundo o autor, provoca uma diferenciação regional da força dos partidos.

O que deve ser ressaltado é que estas análises estão concentradas nas eleições majoritárias e proporcionais federais e estaduais pressupondo que as eleições municipais seriam coordenadas, disputadas e decididas a partir das mesmas estratégias que mobilizam as eleições nacionais e estaduais.

Apesar de as eleições municipais estarem sujeitas às mesmas normas gerais que regulamentam o sistema eleitoral e partidário brasileiro, segundo Suárez e colaboradores (2017) é necessário olhar para as estratégias dos atores subnacionais para se compreender a dinâmica política local em sua dimensão eleitoral. Quando não levados em conta, esses fatores podem produzir incongruências do sistema de partidos e consequências importantes para a democracia.

Só recentemente os estudos sobre sistemas partidários e os efeitos das coligações e fragmentação no realinhamento das forças partidárias passaram a dar atenção especial às eleições municipais brasileiras, levando em conta que a Constituição 1988 transformou os municípios em entes federativos, com autonomia política, administrativa e financeira, cujas eleições acontecem em ciclo diferente das federais e estaduais.

As desigualdades e heterogeneidades regionais e diferentes magnitudes dos 5.570 municípios brasileiros podem condicionar o comportamento das lideranças partidárias locais de diferentes formas. Além disso, as lideranças partidárias precisam decidir estratégias de competição e de distribuição do financiamento de campanha para municípios com turno único, por maioria simples com até 200 mil habitantes e municípios com dois turnos com mais de 200 mil habitantes, incluindo as capitais.

Apesar do aumento das coligações, da fragmentação e da volatilidade partidária estarem ocorrendo nas eleições municipais desde 2000, pouca atenção foi dada pelos legisladores e pela literatura, preocupados apenas com este fenômeno no âmbito federal e estadual.

No entanto, surpreendentemente, a mudança referente ao fim das coligações estabelecida pela Emenda Constitucional nº 97/2017 definiu que somente a partir das eleições municipais de 2020 as coligações seriam extintas, dando um protagonismo especial para as eleições de 2020 ao testar o impacto

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 332 01/04/2022 13:55

das novas regras no âmbito municipal e os possíveis rearranjos nas estratégias das elites locais diante das mudanças propostas.

As mais expressivas mudanças foram a minirreforma eleitoral nº 13.163 de 2015, a Emenda Constitucional nº 97/2017 e as Leis nºs 13.487 e 13.488 de 2017 que tiveram como objetivo diminuir a fragmentação partidária, melhorar o sistema de representação política e dar maior estabilidade à competição eleitoral.

As mudanças que passaram a funcionar nas eleições municipais de 2020 foram a proibição de coligações eleitorais para cargos proporcionais, alterações no Quociente Eleitoral que definiu que só podem ocupar as cadeiras ganhas se obtiverem votação individual igual ou superior a 10%, uma nova métrica para a distribuição das sobras ou médias do Quociente Eleitoral e a Cláusula de Barreira, também conhecida como Cláusula de Desempenho, regulamentada pela Emenda Constitucional (EC) nº 97/2017. A partir de 2018 só terão direito a recursos do Fundo Partidário e à Propaganda Eleitoral Gratuita os partidos que elegerem pelo menos nove deputados federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação ou obtiverem 1,5% dos votos válidos para a Câmara dos Deputados que deverão ser obtidos em pelo menos nove estados, com um mínimo de 1% dos votos em cada um deles. A adoção da regra será gradual e valerá de forma integral nas eleições de 2030, quando este índice será de 3% dos votos, com um mínimo de 2% em nove estados brasileiros.

As minirreformas de 2015 e 2017 também proporcionaram outras mudanças significativas nas regras do jogo eleitoral:

— A Lei nº 13.165, de 2015, permitiu aos detentores dos mandatos eletivos em cargos proporcionais trocarem de legendas nos 30 dias anteriores ao último dia do prazo para a filiação partidária, que ocorre seis meses antes do pleito eleitoral. A chamada janela de oportunidades procurava diminuir a alta taxa de migração partidária.

— Proibição por decisão do Superior Tribunal Federal (STF) de financiamento de campanha de doações empresariais. E para compensar esta proibição foi criado o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC). A campanha eleitoral passou a ser financiada apenas com recursos públicos e doações de pessoas físicas.

— As mudanças no Horário Eleitoral Gratuito (HGPE) que diminuíram o tempo do horário de 130 minutos em 2014 para 120 minutos em 2018. Foi cortado o tempo de exibição e dos blocos fixos que passaram de 50 para

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 333 01/04/2022 13:55

20 minutos e um aumento das inserções de 30 e 60 segundos veiculados ao longo da programação, no total de 70 minutos de inserções por dia. Extinção da propaganda partidária no rádio e na televisão antes do período eleitoral e regulamentação da campanha na internet e de arrecadação de recursos usando plataforma de financiamento coletivo.

O capítulo tem como objetivo analisar os efeitos das novas regras eleitorais: Lei nº 13.165, de 2015, Leis nºs 13.487 e 13.488, de 06 de outubro de 2017, e Emenda Constitucional nº 97/2017 sobre a disputa das eleições municipais de 2020, para o Executivo e Legislativo, as estratégias eleitorais utilizadas pelos partidos em distritos de diferentes magnitudes, as possíveis consequências para uma reorganização do sistema partidário brasileiro e rearranjos nas conexões eleitorais.

O texto está dividido em três seções. Uma introdução, onde apresentamos uma breve revisão da literatura sobre coligações e as principais mudanças introduzidas pelas reformas eleitorais de 2015 e 2017. Em seguida, analisaremos as características que marcaram as eleições de 2020. Na terceira seção será descrita a evolução da competição e estabilidade do sistema partidário subnacional nas eleições municipais brasileiras nos seis pleitos ocorridos entre 2000 e 2020, utilizando três indicadores: o Número Efetivo de Partidos (NEP), a fragmentação partidária (Frag) das Câmaras de Vereadores e a volatilidade eleitoral. Por último, apresentaremos nossas considerações finais.

As eleições de 2020: inflexão ou continuidade?

As eleições municipais de 2016 tiveram como marca a renovação e a exploração de bandeiras de "nova política" e de "não políticos". Marcas que também estiveram presentes nas eleições nacionais de 2018.

Acreditamos que temos quatro chaves explicativas para a força de candidaturas com experiência para a eleição de 2020: (i) primeiro, uma eleição no meio da pandemia da Covid-19, (ii) segundo, que as redes sociais não são uma novidade, (iii) pelas características do cargo de prefeitos e (iv) o acesso ao fundo eleitoral.

O primeiro ponto que devemos ter em mente é que a eleição municipal está acontecendo no meio da pandemia do coronavírus, o que modifica a

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 334 01/04/2022 13:55

data das eleições e muitas das formas de se realizar a campanha. Opções como comícios e atividades de aglomeração foram impossibilitadas em muitas cidades. Somam-se a isso as mudanças que aconteceram na minirreforma eleitoral de 2018, que reduziu o tempo de campanha e os espaços de divulgação na televisão.

Em segundo momento, devemos ressaltar que o pleito de 2020 não tinha mais as redes sociais como uma novidade histórica. A eleição de Barack Obama, o grande primeiro marco para o uso massivo da internet (Lavareda, 2009), foi em 2008, ou seja, há 12 anos. A eleição de Donald Trump, que marca o peso maciço das redes sociais, foi em 2016, quatro anos antes (Enli, 2017).

Uma das áreas mais férteis e adaptáveis da política é a comunicação política. Por isso, as "novidades" criadas nas eleições americanas e experimentadas no Brasil durante o pleito de 2018 não se mostraram mais desafiadoras para a maior parte dos candidatos.

Mesmo caciques mais tradicionais, bem como seus partidos, dispõem agora da mesma estrutura e iniciativas para redes sociais e aplicativos de mensagens que fizeram a diferença e surpreenderam nas eleições anteriores. Por isso, ferramentas e atitudes que antes eram vinculadas a partidos e candidatos disruptivos agora estão no arsenal de comunicação de todos os candidatos.

O terceiro ponto a discorrer é sobre as temáticas que são o foco das eleições municipais. Os pleitos têm como pautas problemas locais; as disputas e pautas ideológicas e nacionais têm suas forças reduzidas nessas disputas. O eleitor leva em consideração para a construção do seu voto como o prefeito ou o vereador vai enfrentar seus problemas locais. Por isso, candidatos experientes e mandatários no cargo apresentam vantagem significativa, pois possuem obras e atos que podem mostrar para seus eleitores e não só promessas e possíveis soluções.

O último destaque é sobre a mudança no perfil de financiamento eleitoral e sua influência nas eleições municipais de 2020. O peso do dinheiro na conquista de cadeiras políticas já é um tema clássico na ciência política,[2] e no caso brasileiro essa relação é basilar. Sempre é destacado que os pesquisado-

[2] Cervi (2010); Fischer e Eisenstadt (2004); Mann (1999); Scarrow (2004); Speck e Mancuso (2011).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 335 01/04/2022 13:55

res realizam suas análises com o que é declarado no "caixa 1" das campanhas, mas que já possuem muita informação relevante para as pesquisas. Cervi (2013) já apresentava uma mudança importante no perfil de financiamento das campanhas políticas das capitais brasileiras, sendo estas dependentes mais dos recursos partidários do que das doações. Essa situação é majorada quando em 2015 o Superior Tribunal de Justiça (STJ) declara inconstitucional a doação de empresas para campanhas eleitorais.

Com isso, o Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC)[3] assume um papel ainda mais relevante no financiamento das eleições brasileiras. Para o pleito de 2020 foi destinado o valor de R$ 2.034.954.824 para o fundo. Pela forma como o FEFC é distribuído,[4] os partidos que possuem maiores representações já possuem vantagem competitiva, dado que têm maior acesso à distribuição dos recursos eleitorais. Como nas eleições nacionais de 2018 os partidos de centro e centro-direita foram os que conquistaram o maior número de cadeiras no Congresso Nacional, teríamos de esperar que essa vantagem competitiva aparecesse nos resultados de 2020. Ao mesmo passo que o único partido de esquerda que conseguiu um número significativo de cadeiras, o PT, também se fizesse representar.

Apresentadas as características que marcam a eleição de 2020, podemos observar com maior detalhe as tabelas com os resultados eleitorais. As tabelas 1 e 2 apresentam os resultados por partidos para prefeitos e vereadores, respectivamente. Os partidos do "Centrão" e de centro-direita foram os grandes vencedores da eleição, ao passo que os partidos de esquerda e centro-esquerda perderam muitas cadeiras e votos na competição para o Legislativo.

Apesar de analisarmos os dados comparativamente, dos anos de 2004 a 2020, devemos ter em consideração que as eleições de 2020 podem ser consideradas um ponto de inflexão para muitos partidos, principalmente no que concerne às eleições para as Câmaras de Vereadores, dado que esta

[3] Fundo público destinado ao financiamento das campanhas eleitorais dos candidatos, previsto nos artigos 16-C e 16-D da Lei nº 9.504/1997.

[4] Regras para a distribuição do FEFC: 48% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes na Câmara dos Deputados na última eleição geral; 35% divididos entre os partidos na proporção do percentual de votos válidos obtidos pelas siglas que tenham pelo menos um representante na Câmara; 15% divididos entre os partidos na proporção do número de representantes no Senado; 2% divididos igualmente entre todos os partidos registrados no TSE.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 336 01/04/2022 13:55

é a primeira eleição em que não estavam permitidas as coligações eleitorais. Apesar de as coligações para os cargos majoritários serem permitidas, a proibição deixa reflexo nestas, pois muitos partidos lançaram candidatos sem coligações para serem "puxadores de votos" para os seus candidatos a cargos legislativos.

Tabela 1

PREFEITOS ELEITOS POR PARTIDOS (2004 A 2020)

Partidos	2004	2008	2012	2016	2020	Variação 2016/2020
MDB	1060	1201	1021	1044	766	-278
PP	549	551	476	495	682	+187
PSD	-	-	498	539	640	+101
PSDB	865	791	695	799	497	-302
DEM	784	496	278	266	459	+193
PT	409	558	638	254	189	-65
PSL	25	15	23	30	87	+57

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

O MDB ainda se mantém como o partido que possui o maior número de prefeituras; todavia, ele continua em uma sequência de quedas no número de prefeitura que deve ligar o sinal de alerta dentro do partido. Outro destaque é como o partido criado por Gilberto Kassab, o PSD, vem se consolidando cada vez mais como o *veto player* do centro.

Nas eleições de 2016, o PSDB tinha sido o maior vitorioso, quando aumentou o número de prefeitos eleitos de 695 para 799. Na eleição de 2020, o partido sofreu uma queda de 302 cadeiras. No campo da direita, destacamos os resultados do DEM e do PP. Para o DEM, o salto foi de 266 para 459 (193 a mais). O PP pulou de 495 para 682 (187 a mais). No campo da esquerda, segue a queda dos números de cadeiras ocupadas pelo maior partido da esquerda, o PT. PDT, PSB e PCdoB tiveram individualmente menos votos para prefeito no Brasil inteiro do que em 2016. O PSOL, olhando apenas para votos, ficou quase estável, mas quase metade desses votos foram para Guilherme Boulos, em São Paulo.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 337 01/04/2022 13:55

Tabela 2
VEREADORES ELEITOS POR PARTIDOS (2004 A 2020) (MIL)

Partidos	2004	2008	2012	2016	2020	Variação 2016-20
MDB	6,5	6,7	8	7,6	7,3	-0,2
PP	4,3	4	4,9	4,7	6,3	1,6
PSD	-	-	4,7	4,7	5,7	1
PSDB	5	4,5	5,3	5,4	4,4	-1
DEM	5	3,7	3,3	2,9	4,3	1,4
PL	-	2,8	3,2	3	3,5	0,4

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados do TSE.

O MDB elegeu menos vereadores em 2020 do que em 2016, mas se mantém com a maior bancada, num total de 7,3 mil vereadores eleitos no país. O PP foi o que mais avançou em números absolutos. Elegeu 1,6 mil a mais em 2020, na comparação com 2016. O DEM também observa um crescimento expressivo, com 1,4 mil novas vagas de vereadores.

Entretanto, como ressaltamos anteriormente, essa eleição pode ser o marco para um novo alinhamento político, o que denotaria uma "eleição crítica". As mudanças nas regras eleitorais modificam não só a forma como se preenchem as cadeiras políticas, mas também uma nova forma de se relacionar com todo o ambiente político. Com o fim das coligações para as disputas proporcionais, o sistema assume novos contornos. Caso o sistema seja mantido nos próximos pleitos, teremos a formação de uma nova cadeia comparativa de dados.

Volatilidade e competição eleitoral nos municípios brasileiros (2000-20)

O objetivo desta seção é descrever a evolução da competição e estabilidade do sistema partidário subnacional nas eleições municipais brasileiras nos seis pleitos ocorridos entre 2000 e 2020. Para tanto, faz-se uso de três indicadores amplamente difundidos na área: o Número Efetivo de Partidos (NEP), a

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 338 01/04/2022 13:55

fragmentação partidária[5] (Frag) das Câmaras de Vereadores e a volatilidade eleitoral.

Metodologicamente, o desenho de pesquisa segue uma análise descritiva longitudinal que fez uso da base de dados eleitorais original do TSE e as projeções populacionais do Perfil Municipal IBGE (2019). Para a construção dos mapas, foi utilizada a biblioteca Geobr (Pereira e Gonçalves, 2021) e, especificamente, para o cálculo da volatilidade, foram utilizados os dados da biblioteca ElectionsBR (Meireles e Costa, 2016) no software R.

Análise longitudinal do NEP eleitoral para Executivo e Legislativo (2000-20)

Com o objetivo de mensurar a evolução da competição eleitoral nos municípios, foram calculados os indicadores de número efetivo de partidos eleitorais (NEP) para os cargos de vereador e prefeito dos pleitos ocorridos entre 2000 e 2020.

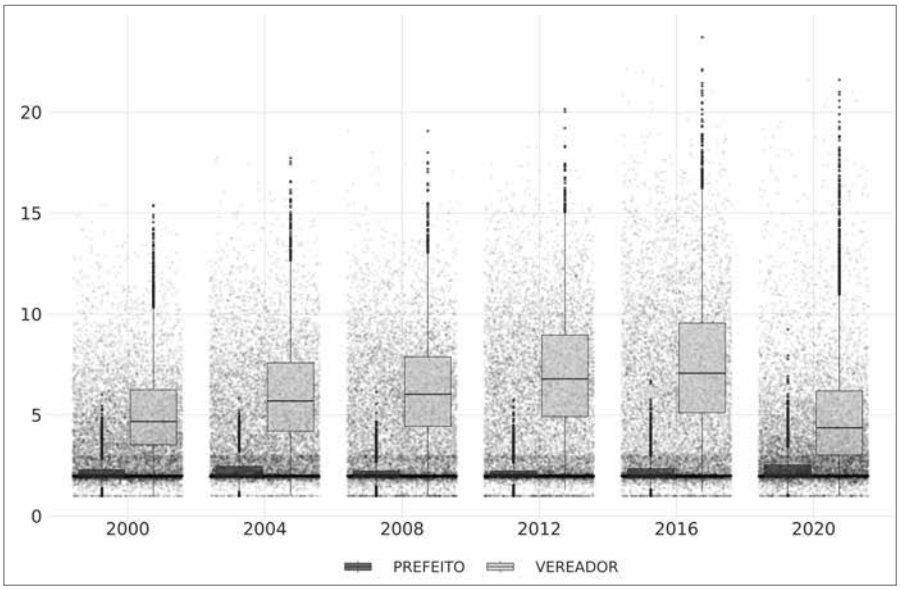
A análise longitudinal das eleições majoritárias permite afirmar que o grau de competição eleitoral permaneceu relativamente estável nas seis eleições analisadas, com um leve aumento nas eleições de 2020. Entretanto, nas eleições proporcionais, após um aumento sistemático entre 2000 e 2016, houve uma queda brusca em 2020, muito provavelmente provocada pelo fim das coligações eleitorais.

A excessiva fragmentação é uma crítica recorrente da literatura sobre competição eleitoral no Brasil. Ao desagregar os dados do NEP por tamanho de município, pode-se perceber que os municípios foram afetados de forma desigual, com mais impacto nos distritos com menos habitantes. Ou seja, nos grandes municípios houve pouco efeito da mudança das regras eleitorais sobre a competição partidária.

[5] Optou-se por utilizar indicadores distintos para arenas eleitoral (NEP) e parlamentar (Frag) propositalmente para realçar as diferenças entre as duas dimensões, não obstante os indicadores terem a mesma origem matemática no cálculo do índice Herfindahl-Hirschman (HH).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 339 01/04/2022 13:55

Figura 1
EVOLUÇÃO DO NEP POR CARGO NOS MUNICÍPIOS (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

NEP eleitoral por tamanho dos municípios (eleições majoritárias)

Nas eleições para prefeitos municipais existem apenas dois sistemas eleitorais: de maioria simples e majoritário de dois turnos, o que os distingue é a barreira dos 200 mil eleitores (Nicolau, 2000).

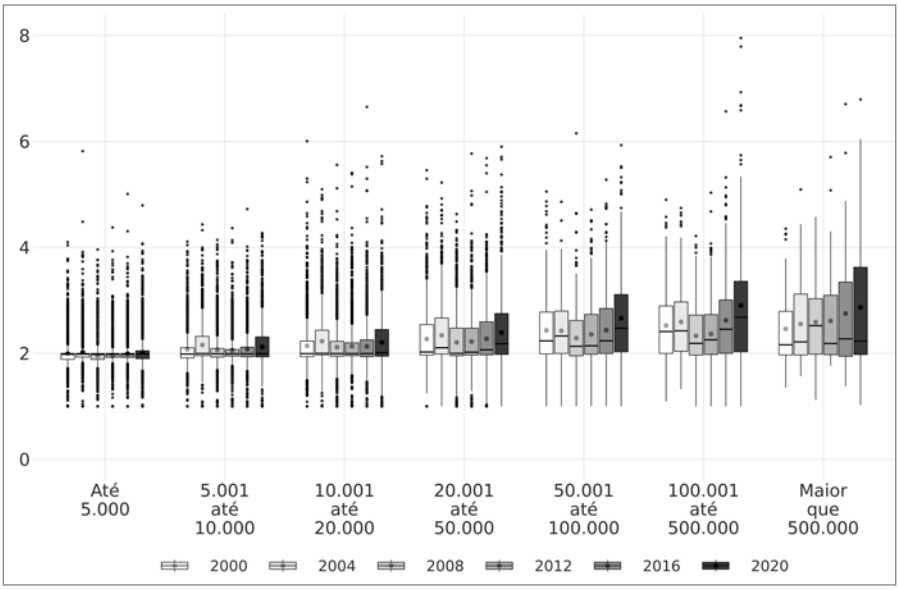
A competição eleitoral tende a ser pouco afetada pelo tamanho do município nas comparações transversais, com exceção dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes onde se verificou um crescimento contínuo nos últimos três pleitos. Porém, ainda assim pode-se afirmar que as disputas para prefeito são estáveis com a mediana do NEP em torno de 2.

Nas análises longitudinais, o NEP também manteve uma certa estabilidade ao longo do tempo, sendo pouco afetado pelas várias mudanças da legislação eleitoral que ocorreram no período. A alteração mais visível no indicador é o aumento da variabilidade dentro das categorias de tamanho ao longo do tempo, principalmente nos maiores municípios.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 340 01/04/2022 13:55

Figura 2

NEP PARA PREFEITOS POR TAMANHO DA POPULAÇÃO (2000-20)



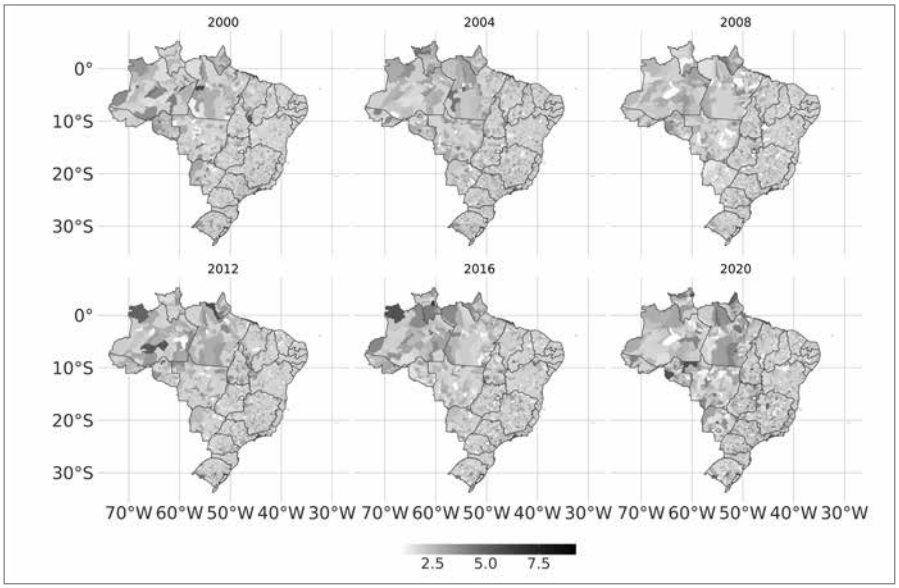
Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

Mapas NEP prefeitos

A análise visual dos mapas coropléticos para as eleições majoritárias municipais auxilia no diagnóstico de que há pouca variação territorial, com exceção dos municípios localizados na região Norte que sempre apresentam NEP superiores em relação aos demais, principalmente, os municípios do Nordeste e do Sul.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 341 01/04/2022 13:55

Figura 3
MAPA DO NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARA PREFEITO (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

Eleições proporcionais

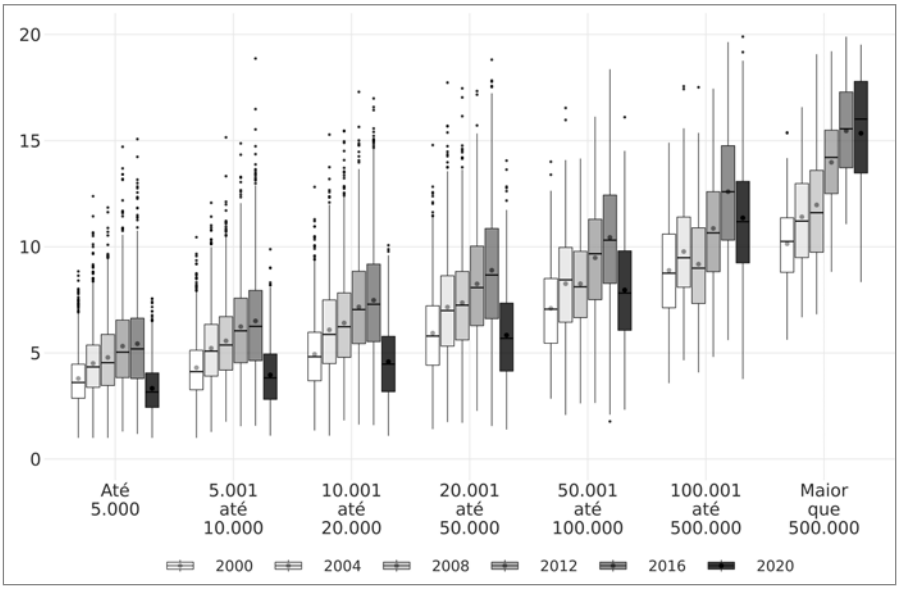
Ao contrário das eleições majoritárias para o Executivo municipal, as eleições proporcionais para vereadores são bastante heterogêneas no que concerne à magnitude dos distritos, que podem variar de o mínimo de nove e o máximo de 55 vereadores eleitos. Este é um dos fatores que fazem com que haja uma grande variação na competitividade do sistema.

Com a proibição das coligações nas eleições proporcionais de 2020 houve uma importante diminuição do NEP em quase todos os grupos de tamanho de municípios, com exceção dos maiores de 500 mil habitantes. Este fenômeno afetou com bastante intensidade os menores municípios.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 342 01/04/2022 13:55

Figura 4

NEP VEREADORES POR TAMANHO DA POPULAÇÃO (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

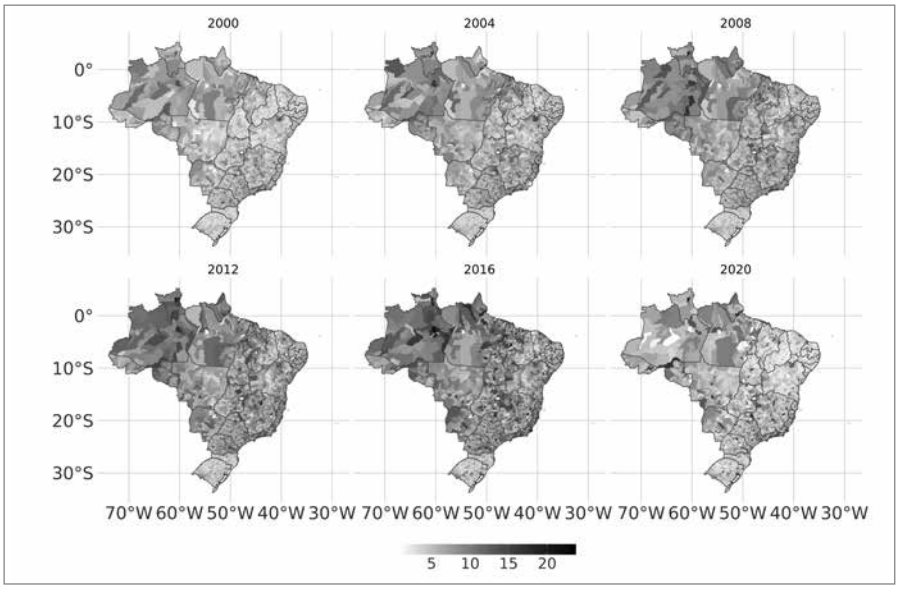
Mapas NEP vereadores

Os mapas coropléticos do NEP para as eleições proporcionais permitem afirmar que os municípios com maior competição se encontram na região Norte do país, principalmente em relação aos municípios das regiões Sul e Nordeste, tal qual como também verificado para as eleições de prefeitos. Todavia, há de se atentar para o efeito visual que municípios com grandes extensões territoriais podem ocasionar ao se analisarem os mapas.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 343 01/04/2022 13:55

Figura 5

NÚMERO EFETIVO DE PARTIDOS PARA VEREADOR (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

Fragmentação parlamentar

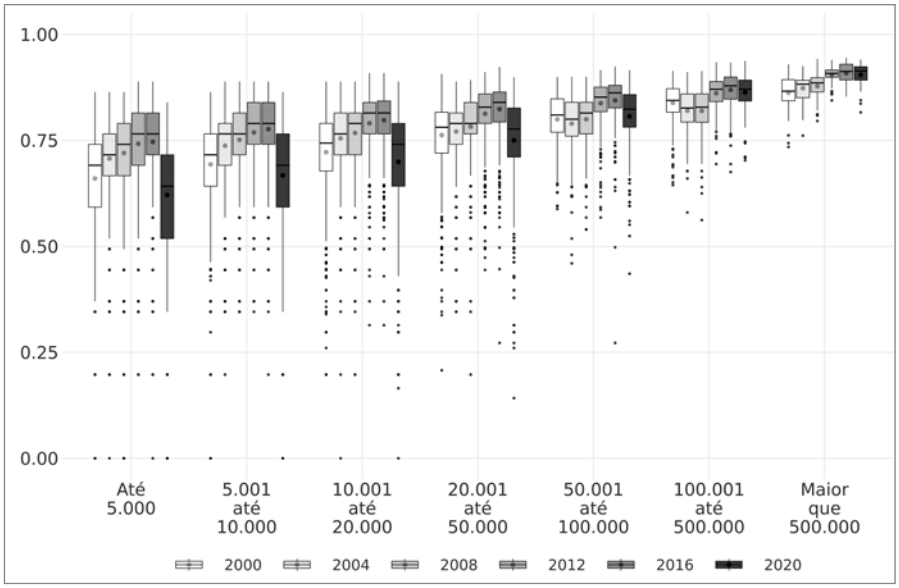
Com os efeitos sobre a competição eleitoral a partir do fim das coligações, era de se esperar também impactos na redução da fragmentação das câmaras de vereadores. O fenômeno pode ser visualizado por meio do índice de fragmentação parlamentar que varia de 0 a 1, e quanto mais próximo de 1, maior é o grau de dispersão de forças partidárias nos legislativos locais.

À imagem e semelhança do número efetivo de partidos eleitorais, a fragmentação também diminuiu consideravelmente em 2020 e também de forma desigual entre os diferentes portes dos municípios. A série histórica que aumentou sistematicamente entre os anos de 2000 e 2016 foi interrompida com a queda nas últimas eleições de 2020. Mais uma vez, os principais afetados pelo fenômeno de diminuição da fragmentação foram os municípios com até 100 mil habitantes (quatro primeiras categorias no eixo x da figura 6), com pouco efeito nos municípios com mais de 100 mil habitantes e nenhum efeito visível no último grupo (municípios com mais de 500 mil habitantes).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 344 01/04/2022 13:55

Figura 6

FRAGMENTAÇÃO DAS CÂMARAS POR TAMANHO DA POPULAÇÃO (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

Volatilidade

O último indicador utilizado para analisar a evolução do sistema partidário foi o índice de volatilidade criado por Pedersen (1979), que objetiva mensurar as mudanças de proporção de votos angariados pelos partidos entre duas eleições consecutivas. O indicador varia de 0 a 100 e, quanto mais próximo de 100, maior a instabilidade do sistema.

O índice de volatilidade possuiu uma série de problemas metodológicos (Nicolau, 2011), mas com os devidos cuidados pode ser uma *proxy* da estabilidade/instabilidade das preferências partidárias ao longo do tempo, assim como possui uma longa tradição de uso pela literatura brasileira.[6]

No caso aqui em tela, os índices de volatilidade foram calculados para pares de eleições proporcionais municipais entre 2000-04, 2004-08 e assim sucessivamente até 2016-20. Observa-se uma estabilidade nos três primeiros pares de eleições com um pequeno acréscimo no par 2008-12 e uma subida

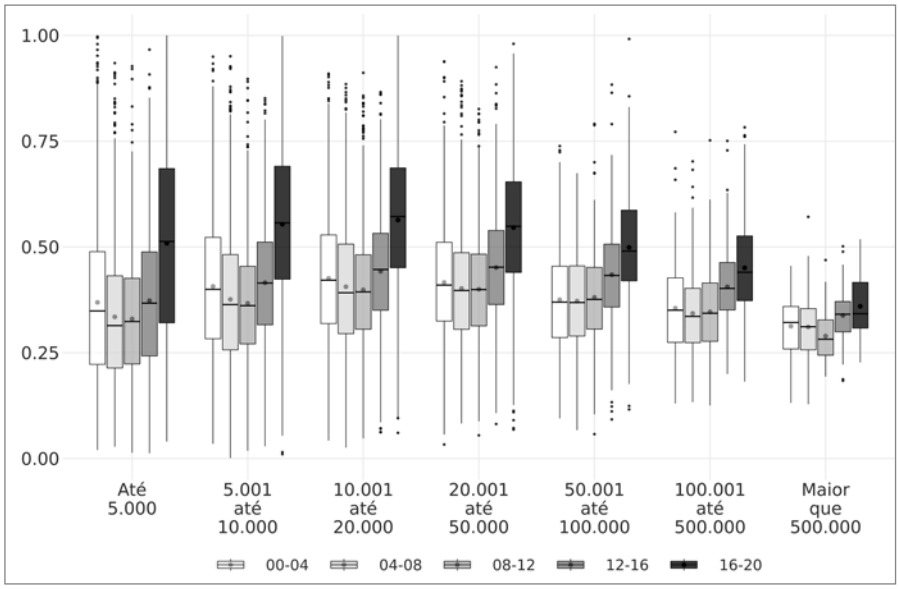
[6] Figueiredo (1995); Lima Jr. (1997); Nicolau (1997).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 345 01/04/2022 13:55

abrupta no último par entre 2016-20 para quase todos os grupos de tamanhos de municípios, principalmente, nas três primeiras categorias que contemplam até 50 mil habitantes. Ou seja, houve um aumento da instabilidade geral do sistema, porém o fenômeno afetou com mais intensidade os menores municípios.

Figura 7

VOLATILIDADE NOS MUNICÍPIOS POR TAMANHO DA POPULAÇÃO (2000-20)



Fonte: Elaboração dos autores. TSE.

Conclusões

A literatura sobre as eleições municipais aponta para a pouca interferência das pautas nacionais na competição local, considerando que a maior influência é dos problemas locais e do papel do prefeito e vereador na solução de suas demandas. A eleição de 2020 teve um diferencial. A pandemia da Covid-19 foi uma pauta nacional que mobilizou governadores e prefeitos na discussão sobre competências federativas e os efeitos da Covid-19 nas desigualdades territoriais.

Acrescente-se a decisão de implementar o fim das coligações para as eleições proporcionais, defendida pela Emenda Constitucional nº 97/2017, a par-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 346 01/04/2022 13:55

tir das eleições municipais de 2020, que deu a este pleito um protagonismo especial e muitas discussões sobre as consequências que poderiam causar nos resultados destas eleições e possível mudança no sistema partidário brasileiro.

Com o fim das coligações nas eleições de 2020, pode-se concluir que houve uma redução bastante significativa da fragmentação eleitoral com consequências para a dispersão das forças legislativas municipais, com exceção dos municípios com mais de 500 mil eleitores. Tanto a competição eleitoral quanto a dispersão das forças legislativas tiveram aumento gradual e constante entre 2000 e 2016, que foi interrompido apenas nas eleições de 2020. Dito de outra forma, a reforma eleitoral afetou significativamente as eleições municipais, porém de forma desigual, a depender do tamanho dos municípios.

Por consequência da diminuição da competitividade eleitoral e da fragmentação legislativa municipal, houve um aumento da instabilidade do sistema partidário captado pelo índice de volatilidade. A relação entre esses fenômenos é reforçada pelas análises por tamanho de municípios, onde houve maior diminuição da competitividade e da fragmentação, aumentando mais a volatilidade eleitoral.

O efeito redutor dos partidos se fez presente com mais intensidade nos resultados eleitorais nos municípios de menor magnitude, onde os grandes partidos se saíram melhor que as pequenas agremiações que podem ter utilizado como estratégia selecionar os municípios onde teriam melhores condições de competir.

Devemos ressaltar um último ponto dos estudos dos vínculos entre as eleições locais e os outros pleitos. Meneguello (1998) e Melo (2013) já destacaram em suas obras que as eleições das prefeituras falam mais sobre as eleições do Congresso Nacional, Assembleias e governos estaduais do que o cargo para a Presidência da República, o que também já foi tratado por Lavareda e Telles (2011). Quando pensamos nas mudanças que podem ocorrer no sistema partidário, as mudanças aqui desenhadas são um pequeno embrião do que pode vir a se formar.

Todavia, um aviso histórico deve ser feito no caso brasileiro. O Brasil é um caso em que quase todos os políticos e quase todos os cientistas políticos têm uma reforma política de preferência. Por isso, em quase todo ano não eleitoral desde a redemocratização se discute alguma reforma política no Brasil. Atualmente, o Congresso Nacional tem uma comissão especial discutindo a mudança do código eleitoral e uma PEC para a mudança do sistema eleitoral.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 347 01/04/2022 13:55

Por isso, fica difícil fazer um prognóstico dos efeitos dos resultados nas eleições municipais de 2020 sobre as eleições federais e estaduais de 2022 por quatro motivos: as reformas sempre demoram um tempo até produzirem os resultados esperados; os efeitos da pandemia que nacionalizaram a pauta da eleição; o comportamento dos partidos nas diferentes magnitudes de municípios que tanto podem apontar para uma nacionalização dos partidos como para a organização de um subsistema partidário; e as regras sempre podem mudar.

Referências

CARREIRÃO, S. Y. Ideologia e partidos políticos: um estudo sobre coligações em Santa Catarina. *Opinião Pública*, Campinas, v. 12, n. 1, p. 136-163, 2006.

CERVI, E. U. Doações de campanha e desempenho eleitoral: uma análise comparativa sobre as eleições para prefeitos de capitais brasileiras em 2008 e 2012. *Revista de Discentes de Ciência Política da Ufscar*, v. 1, n. 1, p. 26-54, 2013.

____. Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas jurídicas, físicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4, p. 135-167, 2010.

ENLI, G. Twitter as arena for the authentic outsider: exploring the social media campaigns of Trump and Clinton in the 2016 US presidential election. *European Journal of Communication*, v. 32, n. 1, p. 50-61, 2017. doi:10.1177/0267323116682802.

FIGUEIREDO, M. Volatilidade eleitoral em eleições parlamentares, 1950-1978. *Opinião Pública*, Campinas, v. 3, n. 3, p. 186-196, 1995.

FISCHER, J.; EISENSTADT, T. A. Introduction: comparative party finance. What is to be done? *Party Politics Review*, Los Angeles, v. 10, n. 6, p. 619-626, 2004.

KRAUSE, S.; SCHMITT, R. *Partidos e coligações eleitorais no Brasil*. Rio de Janeiro; São Paulo: Fundação Konrad Adenauer; Fundação Editora Unesp, 2005.

LAVAREDA, A. *Emoções ocultas e estratégias eleitorais*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

____; TELLES, H. *Como o eleitor escolhe seu prefeito*: campanha e voto nas eleições municipais. Rio de Janeiro: FGV, 2011.

LIMA JR., O. B. *O sistema partidário brasileiro*: diversidade e tendências, 1982-94. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997.

LIMONGI, F.; VASSELAI, F. Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS,10., 2016.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 348 01/04/2022 13:55

MANN, T. El sistema de financiamiento de campañas en Estados Unidos bajo estudio: problemas y perspectivas de cambio. *Revista Ciência Política*, v. 20, n. 1, p. 61-84, 1999.

MEIRELES F. S. D.; COSTA, B. *electionsBR:* R functions to download and clean Brazilian electoral data, 2016. Disponível em: http://electionsbr.com/. Acesso em: 10 nov. 2021.

MELO, C. R. Eleições presidenciais, jogos alinhados e sistema partidário no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 4, p. 13-41, 2010.

_____. Por que chegamos a tanto e que importância isso tem? Considerações sobre a fragmentação partidária no Brasil. In PERLIN, G.; SANTOS, M. L. (Org.). *Presidencialismo de coalizão em movimento*. Brasília: Ed Câmara, 2019.

MELO, P. V. *O PMDB e a sua manutenção no centro do jogo político:* de *catch all* a cartel. Dissertação (mestrado em ciência política) — Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

MENEGUELLO, R. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NICOLAU, J. Elections, volatility. In: BADIE, B.; BERG-SCHLOSSER, D.; MORLINO, L. (Ed.). *International encyclopedia of political science*. Los Angeles; Londres; Nova Delhi; Singapura; Washington, DC: Sage, 2011. v. 1, p. 35-38.

_____. Notas sobre os quatro índices mais utilizados nos estudos eleitorais. In: LIMA JR., O. B. *O sistema partidário brasileiro*: diversidade e tendências, 1982-94. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1997. p. 313-320.

_____. *Sistemas eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

PEDERSEN, M. N. The dynamics of European party systems: changing patterns of electoral volatility. *European Journal of Political Research*, v. 7, n. 1, p. 1-26, 1979.

PEREIRA, R. H. M.; GONÇALVES, C. N. *geobr*: loads shapefiles of official spatial data sets of Brazil. Manual, 2021. Disponível em: https://github.com/ipea-GIT/geobr. Acesso em: 10 nov. 2021.

SCARROW, S. E. Explaining political finance reforms: competition and context. *Party Politics Review*, v. 10, n. 6, p. 653-675, 2004.

SPECK, B. W.; MANCUSO, W. P. O financiamento político nas eleições brasileiras de 2010: um panorama geral. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXXV, 2011, Caxambu.

SUÁREZ, J. C.; BATLLE, M.; OTERO, L. W. El auge de los estudios sobre la política subnacional latino-americana. *Colombia Internacional*, n. 90. p. 15-34, 2017.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 349 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 350 01/04/2022 13:55

Sobre os autores

Adriano Codato é doutor em ciência política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professor associado de ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e pesquisador do CNPq. É coordenador adjunto da Área de Ciência Política e Relações Internacionais da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), coordenador/pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política (UFPR), editor licenciado da *Revista de Sociologia e Política* e dirige o Observatório de elites políticas e sociais do Brasil.

Antonio Lavareda é doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Diretor-Presidente da MCI-Estratégia, presidente do Conselho Científico do Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas e Econômicas (Ipespe), fundador do NeuroLab Brasil e professor colaborador da Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Autor, entre outros, de *Eleições municipais: novas ondas na política* (2020), com Helcimara Telles, *Estudo da imagem do Judiciário brasileiro* (2019), com Marcela Montenegro, *Neuropropaganda de A a Z* (2016), com João Paulo Castro, *Emoções ocultas e estratégias eleitorais* (2009) e *Democracia nas urnas* (1999).

Bruno Bolognesi é doutor em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Foi professor visitante na University of Oxford. Atualmente é professor associado de ciência política na Universidade Federal do

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 351 01/04/2022 13:55

Paraná (UFPR) e coordena o Laboratório de Partidos e Sistemas Partidários (LAPeS/UFPR).

Bruno Marques Schaefer é mestre em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e doutorando em ciência política pela UFRGS. Atualmente, integra o grupo de pesquisa Novos Partidos: Gêneses e Trajetórias, vinculado à UFRGS, e é professor substituto da UFRGS.

Bruno Wilhelm Speck é doutor em ciência política pela Universidade de Freiburg e livre-docente pela Universidade de São Paulo (USP). Fez estágio pós-doutoral no Instituto Max Planck para Direito Penal Comparativo em Freiburg (2000), no Otto-Suhr-Institut da Universidade Livre de Berlim (2007), no Arnold Bergsträsser Institut em Freiburg (2013), no Massachusetts Institute of Technology em Boston (2014) e no Ibero-Amerikanisches Institut em Berlim (2020). Atualmente é professor associado do Departamento de Ciência Política da USP.

Carlos Augusto da Silva Souza é doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e realizou estágio pós-doutoral na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente é professor no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará (UFPA). Coordena o grupo de pesquisa Observatório Eleitoral do Estado do Pará.

Carlos Freitas é especialista em marketing político, opinião pública e comportamento eleitoral, e em comunicação: imagens e culturas midiáticas e mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é pesquisador do grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral (UFMG).

Claudio Luis de Camargo Penteado é doutor em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordena o Laboratório de Tecnologia Livre (LabLivre) da UFABC e é membro do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp) da PUC-SP.

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 352 01/04/2022 13:55

Cloves Oliveira é doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (Iuperj). Realizou estágio pós-doutoral em ciência política na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é professor associado I na Universidade Federal da Bahia (UFBA), atuando junto ao DCP, PPGCP e PPGNEIM.

Ednaldo Aparecido Ribeiro é doutor em sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é professor associado do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá (UEM).

Érica Anita Baptista é jornalista e doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e realizou estágio doutoral na Universidade de Coimbra (Portugal). Atualmente faz residência pós-doutoral no Departamento de Ciência Política da UFMG. É pesquisadora no grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral sediado na UFMG.

Felipe Borba é doutor em ciência política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Iesp/Uerj). Foi vice-diretor da Regional Sudeste da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) no biênio 2017-19. Atualmente, é professor do Departamento de Estudos Políticos da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e coordenador do programa de pós-graduação em ciência política da mesma instituição. É coordenador do Grupo de Investigação Eleitoral (Giel) da Unirio e da Potentia — Empresa Junior dos alunos de ciência política da Unirio. É bolsista do Programa Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj) e bolsista produtividade do CNPq (PQ-2).

Helcimara de Souza Telles é doutora em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP) e realizou estágio pós-doutoral na Universidad Complutense de Madrid. Foi professora visitante na Universidad de Salmanca, diretora da Regional Sudeste da Associação Brasileira de Associação Política (ABCP — Sudeste). Atualmente é professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), coordenadora do grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral (UFMG) e presidente eleita da Associação Brasileira de Pesquisado-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 353 01/04/2022 13:55

res Eleitorais (Abrapel). Organizou, entre outros, *El votante latinoamericano: comportamiento electoral y comunicación política* (2015), com Alejandro Moreno, *Voto e estratégias de comunicação política na América Latina* (2015), *A lógica das eleições municipais* (2016), e *Eleições municipais: novas ondas na política* (2020), os três últimos com Antonio Lavareda.

João Cardoso Lara Camargos é graduando em ciências sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é bolsista CNPq do Grupo Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral (UFMG) e analista do Instituto Ver Pesquisa e Estratégia.

João Francisco Meira é doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é professor aposentado da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG). É cofundador e sócio-diretor do instituto Vox Populi Mercado e Opinião Ltda.

Joyce Miranda Leão Martins é doutora em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com estágio de doutorado na Universidad Complutense de Madrid (UCM) e estágio pós-doutoral pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), onde participou do projeto temático "Lideranças Políticas no Brasil: características e questões institucionais, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp). É pesquisadora do Núcleo de Estudos em Arte, Mídia e Política (Neamp), da PUC-SP, e do Núcleo de Investigação em Práticas e Competências Midiáticas (NIP-COM), da Universidade Autônoma de Lisboa (UAL), Portugal, e professora convidada na Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP).

Julian Borba é doutor em ciência política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Atualmente, é professor titular da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). É pesquisador Produtividade em Pesquisa do CNPq. Temas de pesquisa: opinião pública, atitudes, valores e comportamento político.

Larissa Martins Marques é mestranda em ciência política na Universidade de Brasília (UnB) e graduada em administração pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 354 01/04/2022 13:55

Maiane Bittencourt é doutoranda em ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Maria Teresa Miceli Kerbauy é doutora em ciências sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP) e realizou estágio pós-doutoral no Instituto de Iberoamerica da Universidad de Salamanca (Espanha). É pesquisadora de produtividade do CNPq IC, docente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista (Unesp/Campus de Araraquara) e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Coordenadora do grupo de pesquisa Estado e Governo (CNPq). Foi membro do Comitê de Ciência Política do CNPq e coordenadora da área de ciências sociais do CNPq.

Nayla Lopes é mestre em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e doutoranda em ciência política na mesma instituição. É vinculada ao grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral, sediado na mesma instituição. Atualmente é técnica em informações geográficas e estatísticas no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Nerea Ramírez García é doutora em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e especialista em marketing político, eleições e partidos. Atualmente, é fundadora da Ousadia Política, iniciativa de formação política para cidadãos ativos, candidatos e representantes políticos, e pesquisadora do grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral (UFMG).

Nilton Sainz é doutorando em ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é pesquisador do Observatório das Elites Políticas e Sociais do Brasil e do Laboratório de Análise do Campo Científico (Lacc). Investiga principalmente carreiras e profissionalização política na América Latina. Bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

Paulo Victor Melo é doutor em ciência política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e atualmente é assessor de políticas públicas na Câ-

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 355 01/04/2022 13:55

mara Municipal de Belo Horizonte e pesquisador do grupo de pesquisa Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral (UFMG).

Pedro Floriano Ribeiro é doutor em ciência política pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). É editor associado da *Brazilian Political Science Review*, coordenador da Área de Ciência Política & RI na Fapesp e professor de ciência política da UFSCar. Ocupou a Cátedra Celso Furtado na Universidade de Cambridge (Inglaterra) e foi *fulbright visiting scholar* na Universidade de Notre Dame (EUA).

Rafael Perich é mestrando em ciência política na Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Sandra Avi dos Santos é doutora e mestre em sociologia e ciência política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente, faz estágio pós-doutoral pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PPGTU/PUC-PR). É Coordenadora de Relações Institucionais do Laboratório de Pesquisa em Ciência da Política (CIdaPol).

Silvana Krause é doutora em ciência política pela Katholische Universität Eichstätt/Ingolstadt (Alemanha). Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenadora do grupo de pesquisa Novos Partidos no Brasil: Gêneses, Perfis e Trajetórias. Integrante do Conselho do Institut für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung-PRuF (Heinrich-Heine Universität Düsseldorf/Alemanha; Instituto de Estudos Internacionais de Partidos e Direito Partidário).

Steven Dutt-Ross é doutor em engenharia de produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente, é professor da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). É coordenador do Dataunirio, pesquisador do Grupo de Investigação Eleitoral (Giel) e do Grupo de Apoio Estatístico (GAE).

Vinícius Silva Alves é doutor em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB) e membro do Centro de Estudos de Partidos Políticos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é bolsista de pós-doutorado

na UFSCar (processo Fapesp nº 2020/14153-7) e editor adjunto das seções Instituições Políticas e Notas Metodológicas da revista *Teoria & Pesquisa*. Foi pesquisador visitante e assistente de pesquisa na University of California, San Diego.

Vitor de Moraes Peixoto é doutor em ciência política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj) e atualmente é professor associado na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e membro do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (PPGSP).

Wagner Pralon Mancuso é doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor e orientador credenciado nos Programas de Pós-Graduação em Ciência Política (FFLCH) e Relações Internacionais (IRI) da USP. É bolsista de produtividade do CNPq, nível 2 (2018-24). Foi membro da diretoria da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) (diretoria de pesquisa), eleito para o biênio 2016-18. Tem experiência na área de ciência política, com ênfase em políticas públicas.

Yan de Souza Carreirão é doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente, é professor titular voluntário da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 357 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 358 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 359 01/04/2022 13:55

Eleicoes municipais na pandemia_4a prova.indd 360 01/04/2022 13:55