



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS



PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

THAÍS CAVALCANTE MARTINS

PARA QUE SERVEM AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS?
ESTRATÉGIAS POLÍTICAS NA COMPETIÇÃO LOCAL

2021

SÃO CARLOS

THAÍS CAVALCANTE MARTINS

**PARA QUE SERVEM AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS?
ESTRATÉGIAS POLÍTICAS NA COMPETIÇÃO LOCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos,
como parte dos requisitos para a obtenção do Título de
Doutora em Ciência Política.

Orientadora: Prof^a. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy

2021

SÃO CARLOS

Martins, Thaís Cavalcante

Para que servem as eleições municipais? Estratégias políticas na competição local / Thaís Cavalcante Martins -- 2021.
176f.

Tese de Doutorado - Universidade Federal de São Carlos, campus São Carlos, São Carlos
Orientador (a): Maria Teresa Miceli Kerbauy
Banca Examinadora: Adriano Codato, Maria do Socorro Sousa Braga, Paolo Ricci, Vitor de Moraes Peixoto
Bibliografia

1. Eleições municipais. 2. Competição política. 3. Democracia local. I. Martins, Thaís Cavalcante. II. Título.

Ficha catalográfica desenvolvida pela Secretaria Geral de Informática (SIn)

DADOS FORNECIDOS PELO AUTOR

Bibliotecário responsável: Ronildo Santos Prado - CRB/8 7325



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Folha de Aprovação

Defesa de Tese de Doutorado da candidata Thaís Cavalcante Martins, realizada em 30/07/2021.

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Maria Teresa Miceli Kerbauy (UFSCar)

Prof. Dr. Adriano Codato (UFPR)

Profa. Dra. Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Prof. Dr. Paolo Ricci (USP)

Prof. Dr. Vitor de Moraes Peixoto (UENF)

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

O Relatório de Defesa assinado pelos membros da Comissão Julgadora encontra-se arquivado junto ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política.

AGRADECIMENTOS

O caminho até aqui foi uma jornada longa e difícil. No percurso tive a sorte de conviver com pessoas inspiradoras e generosas com as quais aprendi muito. Entre elas a professora Maria Teresa Kerbauy. À professora Teresa, que me acompanhou e orientou desde iniciação científica, eu agradeço a confiança e o incentivo. Se eu pude percorrer este caminho foi porque Teresa sempre me acolheu com generosidade e entusiasmo, contribuindo fortemente para a minha formação. A sua experiência e diligência são uma inspiração. Obrigada pela relação de carinho e amizade que construímos. Foi uma honra ter Teresa ao lado.

Agradeço aos professores do PPGPol por todo o aprendizado compartilhado durante o mestrado e o doutorado. Especialmente às professoras Simone Diniz e Maria do Socorro Braga. À Simone eu sou grata pelas longas conversas e muitos cafés que me proporcionaram aprendizados que vão além do currículo. Obrigada por sempre me acolher. Expresso aqui a minha profunda gratidão e admiração.

À professora Maria do Socorro sou grata pelo estímulo e inspiração. A professora Socorro, com quem tive o prazer de cursar estágio docência, debater e dialogar em diversas situações, ensina a fazer ciência política com paixão. Obrigada por me ensinar isso também.

Durante o doutorado tive a satisfação de passar uma temporada na Universidad de Salamanca, sob a supervisão do professor Rodrigo Rodrigues-Silveira. Os ensinamentos de Rodrigo foram fundamentais e me fizeram pensar e aprender sobre uma ciência política que até então habitava um mundo distante. Agradeço a generosidade com que Rodrigo me recebeu e, principalmente, a sua paciência com as minhas inúmeras limitações intelectuais.

Ainda nesse período, por incentivo de Rodrigo, pude participar de uma série de cursos na ULisboa que foram fundamentais para a minha formação. Lá eu tive o prazer de conhecer o professor Ignacio Lago Peñas, que comentou a minha pesquisa e me ajudou a forjar muitas das ideias que se encontram nesta tese. Agradeço ao professor Ignacio Lago pelos comentários e pela amabilidade. Também sou grata ao professor Marcelo Carmelo que me recebeu tão gentilmente em Lisboa e abriu todas as portas para que eu

pudesse participar do RSCool. Foi um período importante e uma linha divisória na minha formação.

Também sou grata ao professor Carlos Gervasoni e a professora Kelly McMann que gentilmente me facilitaram estudos quando eu ainda me debatia com o meu tema de pesquisa. Esse gesto de generosidade são alentos na academia.

Agradeço aos professores Adriano Codato, Paolo Ricci, Vitor Peixoto e Maria do Socorro Braga por gentilmente aceitarem compor a banca examinadora da defesa de tese. Sou grata pela leitura atenta, sugestões, incentivo e pelos excelentes comentários que me desafiaram a pensar argumentos importantes.

Além dos professores e profissionais que me serviram de inspiração, agradeço aos queridos colegas dos diversos projetos que tornaram a trajetória mais leve e menos solitária. Agradeço especialmente a minha querida amiga e parceira Jayane Maia, que é fundamental neste caminho. Com Jay pude compartilhar muitas incertezas e dividir projetos. Comprometida, generosa e brilhante, Jay me ensinou muito neste percurso. Obrigada pelo incentivo, amizade e carinho. Sou grata por tê-la como parceira e que mesmo a milhares de quilômetros distância ela sempre esteja por perto.

Com o mesmo carinho agradeço à querida Lis Barreto. Lis guarda uma habilidade única. Ela é capaz de transformar qualquer caminho numa trilha mais fácil. É uma sorte poder ter dividido tanto com Lis. Obrigada pelo apoio, suporte, inspiração e amizade.

Agradeço também à querida Emanuelle Kopanyshyn, que dotada de imenso senso crítico é capaz de desbravar caminhos de forma gentil. É um prazer e uma honra ter dividido a vida fora da universidade com Manu.

Ao querido Felipe Malfatti eu agradeço por ter me ajudado descortinar o mundo dos dados. Ele é um personagem fundamental nessa trajetória. Sem a generosidade e o apoio de Felipe, que sempre esteve disponível para aclarar as minhas dúvidas, eu não poderia ter avançado. Obrigada por sempre me ouvir com atenção e me questionar. Obrigada pela gentileza e paciência.

Agradeço aos colegas da revista Agenda Política, especialmente ao Daniel Baldin, Marcelo Fontenelle, Mércia Alves e Tailon Rodrigues. Com eles eu pude aprender muito. Obrigada por fazerem dos nossos longos encontros agradáveis conversas. Participar desse projeto com um grupo tão comprometido foi um privilégio.

Também agradeço aos colegas do Brazilian Research and Studies Center (BRaS) e do Brazilian Research and Studies Journal (BRaS-J), principalmente à Anna Bennech, Matheus Zago e Thomas Kestler, que mesmo diante das minhas limitações abriram as portas desse ambicioso projeto para o meu trabalho.

Aos colegas da Planta Jardín, Área de Ciencia Política y de la Administración (Acpa), agradeço por terem me acolhido tão bem em Salamanca e pela ajuda em muitos momentos. À Fran e à Tati eu sou grata por dividir tantos bons momentos na cidade dourada.

Aos queridos colegas do PPGPol, Renato Ribeiro, Flavio Contrera, Bárbara Lima, Aiane Vieira e Ariane Duarte eu agradeço a amizade e partilha.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) agradeço pelas bolsas de estudo que me permitiram cursar o doutorado.

À minha família eu sou grata por tudo. Aos meus pais, Sueli e Paulo, e a minha sogra, Edna, eu agradeço principalmente por compreenderem as minhas ausências, por incentivarem o meu trabalho e por vibrarem com as minhas vitórias. O imenso amor de vocês é fonte inesgotável de força e coragem.

Por último, mais importante, agradeço ao meu companheiro Leo. É para ele que dedico esta tese e todas as minhas conquistas. Ao longo de doze anos dividimos todos os momentos de minha trajetória acadêmica. Ele é o meu maior incentivador, embarcou comigo em todas as jornadas. Aos poucos ele se tornou cientista político também. Todo o meu esforço só foi possível devido a sua incansável capacidade de harmonizar o nosso lar e a nossa vida. Obrigada por tudo e por tanto. Sem o seu apoio, amor e cuidado tudo seria muito mais difícil. Nós chegamos lá.

Para Leo.

“Inherent in all democratic systems is the constant threat that the group conflicts which are democracy’s lifeblood may solidify to the point where they threaten to disintegrate society.”
Seymour M. Lipset (1960, p. 83).

“A los ojos del observador, la supuestamente homogénea realidad de los gobiernos municipales constituye un mosaico variadísimo de situaciones, de problemas, de realidades completamente distintas en términos políticos, económicos y sociales. Tratar de reducir a unidad tal complejo mundo exige razonar en términos de dispersión y fragmentación: nos hallamos más bien ante un archipiélago, ante una galaxia, en la que se puede encontrar todo tipo de realidades y de procesos”
Joan Botella (1992, p.145)

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é explorar as estratégias dos atores políticos na competição eleitoral local, enfocando duas dimensões. A primeira diz respeito aos meios legítimos e formais, com ênfase nos dispositivos estabelecidos pelo sistema eleitoral que permitem melhorar as chances de acessar o poder. Também investiga os níveis de disputas e as condições de competição. A segunda dimensão trata dos instrumentos que permitem aos candidatos e partidos monitorarem as eleições e a ocorrência de impropriedades eleitorais. Tais dispositivos são avaliados como estratégia política disponível aos candidatos e partidos antes e depois da votação. A hipótese geral é que a variação no uso das estratégias tem relação com fatores exógenos às eleições, mas também se deve aos fatores institucionais, como o nível de competitividade nas disputas municipais. Para explorar a variação e testar a hipótese foi utilizada estatística descritiva e técnicas de regressão logística; com base na análise de dados eleitorais, socioeconômicos e de jurisprudência. A pesquisa concentra-se na disputa pelo cargo executivo municipal entre os anos de 2000 e 2016, abrangendo todos os municípios brasileiros. Os resultados corroboram a hipótese e demonstram que apesar de as eleições terem se tornado mais competitivas e monitoradas, elas continuam convivendo com práticas abusivas. Sendo que elas não estão, necessariamente, restritas aos territórios menos desenvolvidos do país.

Palavras-chave: eleições municipais; competição política; integridade eleitoral; democracia local; política local.

ABSTRACT

The objective of this research is to investigate the strategies of political actors in local electoral competition, focusing on two dimensions. The first concerns legitimate and formal means, with an emphasis on the provisions established by the electoral system that increase one's chances of accessing power. It also explores the levels of competition as well as the conditions of competition. The second dimension delves into the instruments that enable candidates and parties to monitor elections and the occurrence of electoral irregularities. Such devices are assessed as a political strategy available to candidates and parties both before and after voting. The general hypothesis is that variation in strategy use is related to factors exogenous to elections, but it is also due to institutional factors, such as the level of competitiveness in municipal disputes. Based on an analysis of electoral, socioeconomic, and jurisprudence data, descriptive statistics and logistic regression techniques were used to investigate the variation and test the hypothesis. The study focuses on the dispute for the municipal executive position between 2000 and 2016, covering all Brazilian municipalities. The findings support the hypothesis and demonstrate that, even though elections have become more competitive and monitored, they continue to coexist with abusive practices, which are not necessarily limited to the country's less developed territories.

Keywords: municipal elections; political competition; electoral integrity; local democracy; local politics.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Ciclo eleitoral	46
Figura 2 - Dimensão da legitimidade da prática eleitoral	53
Figura 3 - Dimensão da intencionalidade da prática eleitoral	54
Figura 4 - Representação do argumento	57
Figura 5 - Fronteiras de análise: controle e credibilidade	72
Figura 6 - Regressão logística e probabilidade predita: competitividade	121
Figura 7 - Distribuição dos tipos de alegações de más práticas por tamanho da população (2000-2016)	126
Figura 8 - Regressão logística e probabilidade predita: alegação de compra de votos	128
Figura 9 - Distribuição da frequência de alegações de más práticas e competitividade nos municípios do Piauí (2000-2016)	131
Figura 10 - Distribuição da frequência de correções e revisões motivadas por denúncia: Piauí e Minas Gerais	137
Figura 11 - Dispersão: Margem de vitória e tamanho do eleitorado em municípios com denúncias sobre inscrição eleitoral	140

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Candidaturas coligadas x Candidaturas isoladas (2000-2016)	78
Gráfico 2 - Relação entre tamanho das coligações e a proporção de votos obtida (2000-2016) 79	
Gráfico 3 - Rotação do executivo (2000-2016).....	84
Gráfico 4 - Reeleição (2000-2016).....	86
Gráfico 5 - Estratégias dos partidos nas situações em que o titular não é reelegível (2000-2016).....	87
Gráfico 6 - Candidaturas de vice-prefeitos (2004-2016)	90
Gráfico 7 - Evolução das candidaturas únicas (2000-2016)	91
Gráfico 8 - Número de candidatos na disputa ao cargo executivo municipal (2000- 2016)	94
Gráfico 9 - Relação entre o número de candidatos e o tamanho do eleitorado (2000-2016)	96
Gráfico 10 - Competitividade (2000-2016).....	97
Gráfico 11 - Alegações sobre o tipo de ilícito: incumbente x desafiante (2000-2016)	115
Gráfico 12 - Distribuição das alegações a partir do resultado eleitoral (2000-2016).....	116
Gráfico 13 - Distribuição das alegações com base nos atores políticos (2000-2016)	117
Gráfico 14 - Distribuição das alegações a partir do número de votos obtidos pelo candidato vencedor (2000-2016)	118
Gráfico 15 - Competitividade nos municípios com alegações de más práticas (2000-2016) ..	120
Gráfico 16 - Distribuição dos tipos de alegações de más práticas por região (2000-2016)	129
Gráfico 17 - Decisões sobre as alegações (2000-2016)	132

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Relação entre a situação da candidatura e o tipo de composição partidária (2000-2016)	79
Tabela 2 - Candidaturas coligadas e isoladas em relação ao tamanho do município	80
Tabela 3 - Estatística descritiva: menor rotação x maior rotação.....	85
Tabela 4 - Candidaturas únicas em relação ao tamanho do município (2000-2016).....	92
Tabela 5 - Candidaturas únicas em relação a região (2000-2016)	93
Tabela 6 - Estatística descritiva: relação entre o número de candidatos e o tipo de regra eleitoral (2000-2016)	96
Tabela 7 - Distribuição das alegações de ilícitos eleitorais nas disputas majoritárias municipais (2000-2016)	112
Tabela 8 - Relação entre a posição do candidato e as alegações de abuso de poder político e abuso de poder econômico (2000-2016)	114
Tabela 9 - Estatística descritiva: competitividade e tamanho do eleitorado em municípios com alegações de más práticas (2000-2016)	120
Tabela 10 - Regressão logística: municípios com alegação de más práticas eleitorais	123
Tabela 11 - Frequência absoluta de correções e revisões motivadas por denúncia sobre o alistamento eleitoral (2000-2016)	136
Tabela 12 - Cruzamento entre denúncias e diferenças estatísticas (MG, PI)	138
Tabela 13 - Estatística descritiva: competitividade e tamanho do eleitorado em municípios com denúncias sobre inscrição eleitoral.....	139

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Diferentes abordagens e conceitos sobre impropriedades eleitorais	44
Quadro 2 - Tipos de práticas com referência na esfera local	56
Quadro 3 - Definição sumarizada das práticas com efeito na competição	73
Quadro 4 - Dispositivos do contencioso eleitoral	106
Quadro 5 - Causas que podem prejudicar eleições “livres” e “justas” e reverter o resultado do jogo	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AIME	Ação de Impugnação de Mandato Eletivo
AIJE	Ação de Investigação Judicial Eleitoral
AIRC	Ação de Impugnação ao Registro de Candidatura
AL	Alagoas
AM	Amazonas
CE	Código Eleitoral
CF	Constituição Federal
CIFP	Comitê Internacional para o Fair Play
ES	Espírito Santo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
JE	Justiça Eleitoral
LC	Lei Complementar
MG	Minas Gerais
MPE	Ministério Público Eleitoral
MS	Mato Grosso do Sul
OE	Organismo Eleitoral
OEA	Organização dos Estados Americanos
PB	Paraíba
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PCO	Partido da Causa Operária
PE	Pernambuco
PGR	Procuradoria Geral da República
PI	Piauí
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PP	Partido Progressistas
PR	Paraná
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificados
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro

PV	Partido Verde
RCED	Recurso Contra Expedição de Diploma
RJ	Rio de Janeiro
RS	Rio Grande do Sul
SC	Santa Catarina
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal
TO	Tocantins
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	20
1.1. <i>O que sabemos e o que não sabemos sobre a competição local: como e por que uma eleição municipal pode ser diferente de outra?</i>	20
1.2. <i>Seleção do objeto</i>	21
1.3. <i>Questões para investigação, objetivos e hipóteses</i>	23
1.4. <i>Dados e Método</i>	24
1.5. <i>Organização da tese</i>	27
2. O PAPEL DAS ELEIÇÕES	30
2.1. <i>Um giro pela literatura: teorias da democracia e eleições</i>	30
2.2. <i>Eleições como finalidade</i>	31
2.2.1. <i>Produção de governos</i>	31
2.2.2. <i>Igualdade</i>	34
2.2.3. <i>Legitimidade</i>	36
2.2.4. <i>Participação e envolvimento popular</i>	37
2.2.5. <i>Controle sobre os governos e representação</i>	38
2.3. <i>Eleições e democracia</i>	40
2.3.1. <i>Livres e justas?</i>	41
2.3.2. <i>Integridade eleitoral, más práticas e o problema das eleições falhas</i>	43
2.3.3. <i>Considerações parciais</i>	47
3. JOGANDO COM AS REGRAS DO JOGO	48
3.1. <i>Atores, práticas e instituições</i>	48
3.2. <i>Variedades em repertórios e práticas eleitorais</i>	51
3.2.1. <i>Legitimidade</i>	52
3.2.2. <i>Intencionalidade</i>	53
3.3. <i>Quadro geral: tipos de práticas</i>	55
3.3.1. <i>Práticas normatizadoras</i>	58
3.3.2. <i>Práticas de negligência</i>	60
3.3.3. <i>Práticas regimentares</i>	63
3.3.4. <i>Práticas furtivas</i>	66
3.3.5. <i>Fronteiras de análise</i>	70
3.4. <i>Considerações parciais</i>	72

4. ESTRATÉGIAS E COMPETIÇÃO	75
4.1. <i>Sabedorias convencionais sobre as estratégias eleitorais</i>	75
4.1.1. <i>Coligações</i>	76
4.1.2. <i>Reeleição e sucessão</i>	82
4.1.3. <i>Oposição</i>	90
4.1.4. <i>Competidores e competitividade</i>	94
4.2. <i>Considerações parciais: um quadro geral da competição</i>	98
5. ELEIÇÕES E CONTESTAÇÃO	100
5.1. <i>A zona cinzenta da meta-manipulação</i>	100
5.1.1. <i>O “terceiro tempo” do jogo</i>	101
5.1.2. <i>A regra</i>	102
5.1.3. <i>Os dispositivos</i>	103
5.1.4. <i>Os ilícitos como dados</i>	109
5.1.5. <i>Os usos</i>	111
5.1.6. <i>Os níveis de disputa</i>	119
5.1.7. <i>Os municípios</i>	125
5.1.8. <i>Os desfechos</i>	131
5.2. <i>Incongruências numéricas: novas e velhas alegações</i>	133
5.3. <i>Considerações parciais</i>	141
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
6.1. <i>Fechando o círculo: sugestões de uma agenda de pesquisa</i>	144
Referências	148
Anexos	169

1

INTRODUÇÃO

1.1. O que sabemos e o que não sabemos sobre a competição local: como e por que uma eleição municipal pode ser diferente de outra?

Por que sabemos tão pouco sobre as eleições municipais? Parte desta questão, talvez, possa ser respondida se levamos em conta a nossa compreensão limitada sobre as eleições como um fenômeno geral. Outra parte, possivelmente, tem uma motivação mais específica. Uma parcela da ciência política ainda vê os fenômenos locais e as eleições municipais como sendo categoricamente semelhantes aos fenômenos nacionais¹. Entretanto, se este fosse o caso, as eleições municipais seriam coordenadas, disputadas e decididas a partir dos mesmos fatores que mobilizam as eleições gerais. Com efeito, não é isso o que necessariamente acontece. Este ponto nos leva a outros desafios: se as eleições locais não são apenas distintas daquelas celebradas em outras esferas, como também são diferentes entre si, como podemos diferenciar as 5.570 eleições municipais no Brasil?

Apesar dos inúmeros esforços dos pesquisadores da área, que contribuíram para que a literatura sobre a política subnacional tenha se tornado volumosa e diversificada, ainda nos faltam mecanismos para entender *como e por que* uma eleição local é provável de ser diferente de outra. Sem essa estrutura, não temos, em última análise, como

¹ Suárez-Cao *et al.* (2017, p. 16) observam que o foco nos processos nacionais “não apenas manteve à sombra as dinâmicas locais relevantes, mas também sustentou a suposição implícita de que a política subnacional era apenas um reflexo do que se passava na política nacional, ou digna de um interesse idiossincrático”.

distinguir entre as forças sistemáticas que moldam a política local e os eventos idiossincráticos das localidades (OLIVER, *et. al.*, 2012; SUÁREZ-CAO, *et al.* 2017). Nessa métrica, se queremos entender a dinâmica política local em sua face eleitoral, precisamos olhar para as estratégias assumidas pelos atores subnacionais na busca pelo acesso ao poder e identificar o que separa essas estratégias em um município e em outro.

Nesta tese dou um passo nessa direção. Apresento uma tipologia das diferentes *práticas políticas* que podem ter impacto na competição eleitoral, analisando as potenciais causas e explorando as suas consequências. A conceituação que proponho permite identificar e comparar os diferentes usos que as lideranças políticas fazem das eleições, o que contribui para explicar não apenas o porquê as eleições não são todas iguais, mas em última análise, como elas projetam diferenças na democracia local.

1.2. Seleção do objeto

Embora os temas *eleição* e *democracia* estejam conectados, eles não são intercambiáveis. Nesta pesquisa o foco recai sob as eleições. Mas também busca contribuir com os estudos sobre a democratização subnacional, lançando luz sobre as práticas eleitorais na menor unidade de análise: as eleições municipais. O estudo de caso selecionado para a análise é o Brasil e os seus 5.570 municípios. Mais especificamente as eleições realizadas para o cargo executivo municipal entre os anos de 2000 e 2016.

Os municípios foram selecionados como unidade de análise por duas razões principais. A primeira razão tem relação com a interpretação convencional sobre a prática política local. Diversas interpretações costumam relacionar a política municipal aos desmandos autoritários e às condutas abusivas desempenhadas pelos mandatários. No caso brasileiro, esse entendimento guarda relação com a literatura que investigou as práticas políticas em relações verticais até pelo menos a década de 1960 (KERBAUY, 2000; NOLL e MARENCO, 2018).

Esses estudos privilegiaram questões relativas à formação nacional de caráter agrário, oligárquico e conservador; o que, no limite, teria favorecido o aparecimento de fenômenos como o mandonismo e o clientelismo, responsáveis por dominar e determinar as relações sociais, econômicas e políticas durante boa parte do século XX (OLIVEIRA

VIANNA, 1949; QUEIROZ, 1976; LEAL, 1997). De maneira geral, o argumento predominante nessa literatura é que o modelo político brasileiro teria favorecido o esvaziamento da vida pública, dificultado a sedimentação de um projeto democrático no país (AMORIM, 2007).

Nessa esteira, mesmo os processos de urbanização ocorridos na segunda metade do século XX, responsáveis por romper com o isolamento de boa parte das cidades e transformar as estruturas socioeconômicas e políticas municipais, não teriam logrado eliminar as relações tradicionais nas localidades (KERBAUY, 2000; NUNES, 2003). Uma explicação para isso, segundo Hagopian (1996), estaria no fato de que a transição brasileira teria sido caracterizada pela habilidade das elites políticas tradicionais de se manterem no poder².

A segunda razão para a escolha do caso dos municípios brasileiros como objeto de investigação tem uma motivação teórica e um fundamento metodológico. Um importante conjunto de estudos buscou demonstrar como as características exógenas às eleições impactam na competição e na democracia local (GIBSON, 2005; 2013, GIRAUDY, 2015; GERVASONI, 2018; MCMANN *et al*, 2020), condicionando o comportamento das lideranças de maneira direta ou indireta (O'DONNELL, 1993). Por exemplo, fatores como tamanho das localidades poderiam determinar a disponibilidade de oposição na competição e os incentivos para a participação eleitoral (OLIVER *et al*, 2012; MCDONNELL, 2020). Nesse sentido, a grande heterogeneidade socioeconômica, política e demográfica municipal, em um cenário com o mesmo arcabouço institucional³ (SNYDER, 2001), pode servir para elucidar a forma pela qual os atores respondem à competição e atuam sobre ela (SHEPSLE, 2008).

² O argumento de Hagopian (1996) é que as elites que sobreviveram a ditadura civil-militar acomodaram-se ao novo regime. Diferentemente do autoritarismo modal, em que não ocorrem eleições para nenhum cargo, durante a ditadura militar os pleitos municipais não foram suspensos. As eleições municipais foram mantidas, justapondo autoritarismo e competição política. Para mais informações, ver: Nicolau (2012); Kerbauy e Martins (2021).

³ Refiro-me as características do sistema político e eleitoral.

1.3. Questões para investigação, objetivos e hipóteses

O que buscamos responder com essa tese é: *como os políticos utilizam as eleições e qual é o impacto das diferentes estratégias na competição à nível local?* O argumento central é que as eleições estão sujeitas aos usos estratégicos que os atores políticos podem fazer do processo eleitoral. A depender do tipo de estratégia – ou tecnologia eleitoral, nos termos de Przeworski (2019) –, as eleições podem cumprir com o seu papel (KATZ, 1997; POWELL, 2000) ou este pode ser mitigado (SIMPSEY, 2013). De maneira geral, isso tem a ver com a agência dos atores, mas também com incentivos institucionais e com os custos envolvidos (SIMPSEY, 2013; VAN HAM e LINDBERG, 2016; BRINKS *et. al*, 2019). O foco dessa pesquisa está em entender quais fatores favorecem o surgimento de decisões estratégicas frente às eleições.

Mas, o que é uma estratégia? Mesmo no domínio mais restrito da ciência política o termo “estratégia” é um conceito polissêmico e já foi aplicado a uma diversidade de fenômenos. Nesta tese o termo “estratégia” é empregado como um meio utilizado entre as escolhas disponíveis (DIXIT *et al*, 2014) que pode ser empregado por partidos ou candidatos durante a competição para alcançar um dado objetivo. Tais estratégias podem buscar melhorar a posição na disputa eleitoral, maximizando os votos; como também podem ser empregadas para buscar reverter o resultado das eleições, através de contestações judiciais. Nesse sentido, entendo que as estratégias podem ser empregadas durante as diferentes fases do processo eleitoral, abrangendo desde o registro dos eleitores, o processo de seleção de candidatos, a condução das campanhas, até a diplomação dos eleitos (NORRIS, 2014; 2015).

Com esta pesquisa proponho construir uma interpretação alternativa sobre o acesso ao poder nos municípios brasileiros a partir da descrição da variação nas práticas adotadas pelos atores políticos nas eleições municipais nas duas últimas décadas. Busco explorar o fato de que nem todos os métodos empregados para melhorar as chances eleitorais são considerados legítimos ou estão ancorados em regras formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006). A hipótese geral é que variação nas estratégias pode ter relação com fatores exógenos como heterogeneidade socioeconômica e demográfica das localidades (GIBSON, 2005; 2013; MCMANN, 2020), mas também guarda relação com os fatores institucionais, como o nível de competitividade (MOLINA e LEHOUCQ, 1999;

NYBLADE e REED, 2008; SIMPSON, 2013); e com os custos potenciais (DONNO, 2010, 2013; VAN HAM e LINDBERG, 2016) – que são as sanções para a violação da legitimidade eleitoral.

A premissa de fundo é que as desigualdades e heterogeneidades regionais tenderiam a condicionar o comportamento das lideranças de diferentes formas (O'DONNELL, 1993; MCMANN *et al.* 2020). Enquanto as pequenas cidades tenderiam a ter estruturas de poder mais concentradas e sociedades mais homogêneas, as regiões maiores e economicamente mais bem desenvolvidas tenderiam a ter múltiplos centros de poder (MONTERO, 2007; MCDONNELL, 2020) ocasionando uma “competição amigável” (PRZEWORSKI, 1991; LAGO e MARTINEZ I COMA, 2016). Não obstante, em que pese o suposto, buscarei sustentar que os comportamentos e práticas capazes de desequilibrar a competição não estão restritas – necessariamente – às regiões menos desenvolvidas do país.

1.4.Dados e Método

No Brasil, a grande maioria dos trabalhos com foco no nível subnacional assumiu a forma de estudo de caso. Esta pesquisa também se insere neste escopo. No entanto, ao focar na variação dentro de um mesmo país, o intuito é ampliar a interpretação. A opção por esse tipo de pesquisa tem suas vantagens analíticas. A primeira delas é que essa forma de investigação nos permite eliminar a maior parte⁴ das diferenças vinculadas às características do sistema político e eleitoral. O que possibilita explorar “pequenas sutilezas” e variações dentro de um caso particular. Como Snyder (2001) nos ensina: ao projetar as pesquisas dentro dos países mantemos certas dimensões constantes – como as características institucionais – e podemos nos aprofundar em dimensões desiguais.

Durante a realização desta pesquisa busquei reunir evidências sobre a variação nas práticas e estratégias eleitorais, apontando para diferentes atores em distintas arenas. Através de uma variedade de fontes e dados empíricos, quantitativos e qualitativos, examino as principais práticas empregadas na competição eleitoral por candidatos e

⁴ Mesmo com esse procedimento uma diferença se mantém. As eleições podem ser decididas em turno único por majorias simples nas cidades com até 200 mil eleitores ou em dois turnos de votação – nas cidades com eleitorado superior a duas centenas de milhar.

partidos nas eleições. Os dados da investigação incluem registros oficiais vindos de todas as cortes eleitorais do país, que foram acessados de diferentes formas, conforme consta no Anexo I. O conjunto de registros forma um banco de dados original, e em muitos aspectos inédito, sobre as condutas e estratégias dos atores políticos municipais em quase duas décadas.

De modo geral, os indicadores podem ser divididos em três grupo. O primeiro reúne as características da disputa, como: situação da candidatura, coligação, tamanho do eleitorado, partido, oposição, resultado eleitoral, reeleição, candidatos e cargos eletivos pregressos. O segundo grupo reúne informações sobre “atitudes de perdedores inconformados” e se referem às alegações de “abusos no financiamento de campanha, intimidação, violência e outras formas de manipulação eleitoral” (TOROS E BIRCH, 2019, p.2)⁵. Mais especificamente os dados reúnem informações sobre o contencioso eleitoral e denúncias sobre abusos de poder político, compra de votos e outras ilegalidades. Ainda nesse escopo, também foram reunidas informações sobre denúncias de irregularidades na inscrição eleitoral. Por fim, o terceiro grupo de indicadores pretende capturar a grande diversidade socioeconômica e demográfica nas subunidades avaliadas.

Todas as fontes mobilizadas na pesquisa são registros oficiais; em geral, os dados foram acessados de três formas.

- a. As informações eleitorais e os dados socioeconômicos e demográficos foram extraídos diretamente de sua fonte, com o auxílio de software estatístico de linguagem computacional⁶. No primeiro caso os dados foram extraídos diretamente do Repositório de Dados Eleitorais do TSE⁷. No segundo caso, as informações foram obtidas pelo Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA⁸.
- b. os dados sobre o contencioso eleitoral foram acessados e extraído através de técnica de mineração de dados, *web scraping*⁹, na plataforma da Justiça Eleitoral e dos TREs. Com a raspagem de dados por meio da utilização de

⁵ Todas as traduções nesta tese são livres e são responsabilidade da autora.

⁶ O software utilizado para isso foi o R.

⁷ Para isso foi utilizado o pacote electionsBR. Para mais informações, ver: <<http://electionsbr.com/>>.

⁸ Para extrair informações no IBGE foi utilizado o pacote sidrar. Ver: <https://cran.r-project.org/web/packages/sidrar/vignettes/Introduction_to_sidrar.html>.

⁹ Para a varredura e coleta dos dados, automação da navegação, interação e extração dos dados da plataforma da JE e dos TREs foi utilizado o pacote Selenium do software estatístico Python. Ver: <<https://selenium-python.readthedocs.io/>>.

robô para varredura foi possível acessar e coletar as principais informações sobre as ações eleitorais¹⁰. Por exemplo, o tipo de classe processual, motivo, partes envolvidas (candidatos, partidos e coligações), município, unidade federativa e data em que as ações foram mobilizadas.

- c. os dados sobre as correções e revisões do eleitorado provocadas em razão de denúncias de irregularidades na inscrição eleitoral foram obtidos através da Lei de Acesso à Informação¹¹. Os pedidos foram encaminhados para os vinte e seis Tribunais Regionais Eleitorais do país, solicitando as mesmas informações: denunciante, município, data e se houve revisão ou correção¹².

Em razão dos inúmeros desafios enfrentados para descrever de forma adequada as práticas políticas dos atores locais, foi necessário combinar diversos procedimentos de pesquisa. O primeiro passo foi a conceituação das distintas práticas. Como escreve Behrend (2012, p.19), “um dos desafios no estudo da democratização subnacional é encontrar conceitos ou categorias adequadas para os fenômenos que se tenta explicar”. Para sistematizar a investigação, proponho quatro categorias distintas que podem ter efeito no resultado de uma eleição. Estas não são categorias isoladas e estáticas, existe um componente gradação entre elas. Ao decompor as condutas em categorias defino quais são aquelas que correspondem à arena eleitoral. É sobre elas que me dedico.

A partir disso, concentro-me em descrever e mapear alguns elementos da competição que são, convencionalmente, considerados como formas e meios modais para se chegar ao poder ou permanecer nele. São eles: coligação, reeleição, sucessão e oposição. Ainda apoiada em uma abordagem exploratória e descritiva, avalio a frequência e a distribuição do contencioso eleitoral. Descrevo os principais ilícitos que engendraram

¹⁰ Todos os dados acessados são públicos.

¹¹ Para mais informações sobre a Lei 12.527/2011 que regula o acesso à informação no Brasil, ver: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>

¹² Sobre o pedido de acesso à informação vale ressaltar que a despeito da solicitação idêntica às cortes eleitorais, as respostas obtidas não foram padronizadas. Já que os dados não estão igualmente organizados nos Tribunais Regionais. Em alguns casos eles estão incompletos e em outros eles não foram informatizados. Nesse último caso, os arquivos físicos não puderam ser acessados pois os tribunais operaram em trabalho remoto no ano de 2020 e permanecem assim até o momento, em razão da pandemia do coronavírus. Em razão das dificuldades encontradas para a consolidação desse banco de dados, a análise das correções e revisões eleitorais possui mais uma característica de relatório de pesquisa do que de uma avaliação efetivamente acabada. De toda forma as interpretações esboçadas no subcapítulo 5.2 (Cf. Capítulo 5) pretendem estimular a reflexão sobre a dinâmica do jogo eleitoral local.

ações eleitorais – interpostas à Justiça Eleitoral – e discuto o seu uso como uma estratégia consciente e um instrumento de competição.

Para verificar tal suposição e averiguar se elas estão conectadas com as hipóteses desta pesquisa, investigo se essa estratégia tende a ser empregada pelos perdedores e sob quais condições isso é provável ocorrer. Avalio as características socioeconômicas e demográficas dos territórios e investigo os fatores institucionais como o nível de competitividade. Utilizo estatística descritiva e técnicas de regressão logística para prever a probabilidade dos eventos. Adicionalmente, com base em uma análise qualitativa, investigo o conteúdo das alegações de más práticas eleitorais. O objetivo geral é compreender as principais situações que motivaram as alegações de malversação eleitoral.

1.5. Organização da tese

A tese está organizada em seis capítulos, considerando-se esta introdução e a conclusão. No capítulo 2 apresento algumas das principais teorias que buscaram explicar qual é o papel das eleições. Retomo argumentos da teoria democrática de que as eleições cumprem com uma variedade de funções ou papéis importantes, por exemplo: gerar e manter sistemas partidários, engendrar igualdade, legitimar regimes, instalar autoridades governamentais, apresentar opções aos cidadãos envolvendo-os na escolha do governo, possibilitar a representação e provocar *accountability* (KATZ, 1997).

No capítulo introduzo a ideia de que, em geral, as eleições são entendidas como procedimento em que os partidos apresentam plataformas e candidatos, e os cidadãos decidem livremente quais partes irão apoiar. Contudo, como sustenta Przeworski (2019, p.70), “a repressão, a intimidação, a manipulação das regras, o abuso do aparato estatal e a fraude são instrumentos padrão da tecnologia eleitoral”, o que compromete a realização de eleições verdadeiramente “livres e justas” (ELKLIT e SVENSSON, 1997). Evidentemente isso não significa que as eleições não cumprem com o seu papel ou com as suas funções essenciais (THOMPSON, 2002). Ou ainda que esses instrumentos e “tecnologias” são largamente ou igualmente utilizados em todos os tipos de regimes e em todas as localidades (COLLIER e LEVITSKY, 1997; LEVITSKY e WAY, 2004; PRZEWORSKI, 2019). Mas indica que mesmo as democracias liberais estão sujeitas à

malversação eleitoral em algum grau (BJORNLUND, 2004; NORRIS, 2014; BISHOP e HOEFFLER, 2016; PRZEWORSKI, 2019).

No capítulo 3 apresento uma tipologia sobre as práticas políticas. A partir de duas grandes categorias – legitimidade e intencionalidade – descrevo e qualifico quatro tipos principais de práticas que podem ser adotadas por atores políticos, públicos ou privados em âmbito eleitoral. Argumento que, em comum, essas condutas são capazes de produzir efeitos na competição. Busco demonstrar que essas condutas, não necessariamente, são formas abertas de deturpação da legitimidade das eleições. Há estratégias que são consideradas legítimas ou fazem parte das regras do jogo. Sendo que algumas delas são as próprias regras.

Na descrição dos tipos forneço exemplos nos quais os atores estão conectados com diferentes instituições, desde partidos, órgãos da administração eleitoral às organizações informais. Sugiro que apesar de as eleições terem se tornado mais competitivas e monitoradas, elas continuam convivendo com procedimentos abusivos que se adaptaram à complexificação e modernização das sociedades (SCHAFFER, 2007; NORRIS *et al.*, 2015; 2016, MÉNDEZ, *et al.*, 2019).

Dado que o objetivo desta pesquisa é verificar como os políticos utilizam as eleições, no Capítulo 4 concentro-me nos meios modais pelos quais os partidos e candidatos buscam melhorar as suas chances eleitorais. Diante disso, examino as práticas que são exclusivas dessa esfera. Descrevo como as lideranças utilizam as regras formais e informais para chegar ao poder ou permanecer nele.

No Capítulo 5 investigo a utilização de instrumentos do contencioso eleitoral como estratégia política. Fazendo uso do conceito de “meta-manipulação” de Toros e Birch (2019) – que é uma forma *lawfare*¹³ – investigo as alegações de irregularidade eleitoral como um instrumento para obter vantagem política e no limite reverter o resultado da disputa local. Em seguida, demonstro como as estratégias dos partidos e

¹³ No campo do direito o conceito *lawfare* é utilizado para identificar a *guerra jurídica* (law/lei e warfare/guerra). Sendo utilizado como uma arma para alcançar fins políticos. Esses são os casos em que a letra da lei é manipulada e tomada como um instrumento estratégico para deslegitimar, prejudicar ou anular o opositor (inimigo). Rompendo com a imparcialidade e legitimidade, fazendo com que a fronteira entre a legalidade e a ilegalidade se torne indistinta (ZANIN, *et al.*, 2019). Em estudo recente Zanin *et al.* (2019) avaliam o conceito à luz de três casos: os processos envolvendo o ex-presidente Lula; o caso Siemens; e a investigação contra o senador republicano Ted Stevens.

candidatos no período recente podem ser entendidas com base na tipologia desenvolvida nesta tese.

No capítulo de conclusão indico como esta pesquisa contribui para a literatura sobre as eleições municipais e sobre o comportamento dos atores políticos. Também discuto as condições por trás da persistência das eleições falhas nas cidades brasileiras. Finalmente, avalio a partir dos principais achados *para que servem as eleições* e como elas cumprem com o seu papel na democracia local. Por fim, indico possíveis contribuições e sugestões para a agenda.

2

O PAPEL DAS ELEIÇÕES

2.1. Um giro pela literatura: teorias da democracia e eleições

As eleições são projetadas para cumprir tarefas democráticas importantes, entre elas: dar aos cidadãos o poder de escolher os seus líderes, solucionar conflitos facilitando a transferência de poder, responsabilizar os políticos por suas decisões e gerar alguma forma de representação. Essa ideia deriva da noção de “eleições como instrumento da democracia” (POWELL, 2000).

Tal concepção está ancorada no pressuposto de que as eleições funcionam como um elo entre os cidadão e os seus representantes, dando aos primeiros o poder de escolher aqueles que irão governar em seu lugar. A escolha de um governo também implica na possibilidade de os cidadãos avaliarem o desempenho passado de um representante, de selecionar um novo líder e de estabelecer diretrizes para as ações governamentais futuras (KEY, 1966; POWELL, 2000; ACHEN e BARTELS, 2016; MANIN, 2020). Entre as muitas versões que dão suporte a essa ideia, um argumento comum é o de que a democracia permite a responsabilização de um governo, entendendo as eleições como um meio para *accountability*.

Este capítulo busca explorar essas questões ao delinear qual é o papel exercido pelas eleições. Na primeira parte, discuto o que – convencionalmente – se passou a

considerar “valores” da democracia¹⁴ (KATZ, 1997) e como as eleições cumprem com a tarefa de promover esses princípios – ou funções – em uma variedade de teorias democráticas.

Evidentemente, como são inúmeras as teorias da democracia, também há diversos entendimentos sobre o que seriam os *valores* ou *propriedades indispensáveis* para o regime (SARTORI, 1982; KATZ, 1997; COLLIER e LEVITSKY, 1997). Aqui, concentro-me sobre aspectos gerais das democracias reais – as poliarquias (DAHL, 2012). Discuto essencialmente o papel das eleições no que tange a criação de governos, igualdade, legitimidade, envolvimento popular e controle dos governantes.

A variedade na interpretação sobre a democracia é o assunto da segunda parte deste capítulo. Destaco que o grau em que as eleições cumprem com a promoção de tais propriedades provavelmente dependerá do ambiente institucional em que as eleições ocorrem, mas também do perfil e do protagonismo dos atores. O objetivo da discussão é destacar mudanças nas concepções sobre o papel das eleições. Esse percurso visa fornecer elementos para o desenvolvimento do argumento teórico.

2.2. Eleições como finalidade

2.2.1. Produção de governos

Uma eleição é, antes de tudo, um procedimento pelo qual os membros de uma determinada comunidade escolhem os seus representantes para que exerçam o governo (BUCHLER, 2011). A “sua finalidade principal é produzir um poder temporal, estável e amplamente admitido, em função de uma conexão direta com a vontade do estrato majoritário do povo”¹⁵ (ALVIM, 2019, p.17). Dito outra forma, as eleições são um mecanismo para determinar quem ocupará um cargo público (MEDVIC, 2013).

¹⁴ A expressão *valores* é originalmente utilizada por Katz (1997). De uma perspectiva não normativa esses valores podem ser considerados *desafios* à democracia, já que as complexidades dos processos políticos modernos produzem dificuldades para a sua consolidação.

¹⁵ Na definição dos sistemas eleitorais, os princípios majoritário e proporcional divergem, entre outras coisas, na função que atribuem às eleições. Enquanto de uma perspectiva majoritária, a função mais

A ideia convencional sobre a finalidade das eleições remete a famosa definição de Schumpeter (2017, p.365), que argumenta que a democracia “é o sistema institucional para chegar a decisões políticas, no qual os indivíduos adquirem o poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo”. Admitida como um procedimento a democracia concorrencial possui um caráter legitimador, sendo que “o método eleitoral é *praticamente o único* de que as comunidades de qualquer magnitude dispõem” para eleger e remover governantes (SCHUMPETER, 2017, p.366, grifo nosso).

Como observado por Schumpeter (2017) o método eleitoral não é exclusivo¹⁶, entretanto, somente quando os governantes são eleitos existem incentivos reais para que se comportem com alguma correção; isto é, para que se produza alguma forma de representação. Ademais, as disputas eleitorais competitivas pressionam os governantes para que demonstrem algum compromisso com os representados, induzindo formas de *accountability* (O’DONNELL, 1998; BIRCH, 2001).

Embora governos não democráticos também possam ser destituídos, as eleições competitivas são a forma menos custosa e mais eficaz de remover dirigentes sem recorrer a violência. Se uma comunidade não tem a opção de trocar os seus líderes pacificamente, sua alternativa será a insurgência (PASTOR, 1999). A virtude das eleições, portanto, está em solucionar conflitos.

Desse prisma, as eleições são um método pelo qual indivíduos e grupos sociais se enfrentam para promover os seus interesses e valores a partir de um conjunto de regras; sendo um terreno para o processamento de preferências heterogêneas. Disto, deriva-se a máxima de que os votos seriam “pedras de papel” (PRZEWORSKI e SPRAGUE, 1986)

importante de uma eleição é a seleção de um governo; no princípio proporcional as eleições têm como principal finalidade representar, tanto quanto possível, as forças sociais e os grupos políticos de uma sociedade (KATZ, 1997; LIJPHART, 2012). Apesar das diferenças, o modelo consensual não elimina a regra da maioria. O que significa dizer que em qualquer um dos modelos as pessoas votam em algo ou em alguém. Isso resulta em algum tipo de extrato majoritário vencedor.

¹⁶ Atualmente, em apenas alguns países o poder é acessado de outras formas, como: herança, cooptação ou força. Entre os países que não elegem os seus líderes por meio de eleições regulares estão: Brunei, China, Eritreia, Qatar, Arábia Saudita e Sudão do Sul (BIRCH, *et al.* 2020). Se consideradas as autocracias eleitorais esse número é mais extenso e de acordo com a Freedom House está em crescimento. Para mais informações sobre a liberdade no mundo, ver: Freedom House. Disponível em <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2021/democracy-under-siege>>. Acessado em outubro de 2021.

e a democracia um conjunto de regras “para a solução dos conflitos sem derramamento de sangue”¹⁷ (BOBBIO, 2020, p.265).

Ainda de acordo com essa explicação, a democracia poderia ser definida como “um sistema em que partidos perdem eleições” (PRZEWORSKI, 1991, p.10), sendo que as disputas eleitorais devem ser caracterizadas por incerteza *ex-ante*, irreversibilidade *ex-post* (PRZEWORSKI, *et al.*, 1997). Enquanto a irreversibilidade significa que a seleção realizada no momento da eleição é irrevogável, não podendo ser alterada de outra forma senão na próxima disputa; a incerteza significa que “a oposição tem chance de assumir cargos em decorrência das eleições” (PRZEWORSKI, *et al.*, 2000, p.27).

Huntington (1991, p.7) também enfatizou a importância da competição eleitoral ao sustentar que um sistema é democrático quando os “seus mais poderosos tomadores de decisão coletiva são selecionados por meio de eleições justas, honestas e periódicas nas quais os candidatos competem livremente por votos”.

A existência de eleições livres e justas, processadas em intervalos regulares, é considerada por diversos teóricos como uma condição mínima para a democracia (ALVAREZ *et al.*, 1996; DIAMOND, 2002; DAHL, 2012). Como escreveu Sartori (1982, p.84) “uma definição é mínima quando todas as propriedades ou características de uma entidade não indispensáveis à sua identificação são apresentadas como propriedades variáveis, hipotéticas – e não como propriedades definidoras”.

Mesmo as definições processuais, que consideram o preenchimento de cargos por meio de eleições competitivas como principal elemento característico da democracia, pressupõem a existência de certas liberdades e garantias para a formação de governos através da realização de eleições. Como argumenta O’Donnell (1999), para haver “livre competição pelo voto livre” (SCHUMPETER, 2017, p.366) algumas condições externas ao processo eleitoral precisam ser obedecidas, de modo que mesmo tais definições não seriam tão submínimas como se poderia sugerir.

O “mínimo procedimental” presume a existência de eleições disputadas com sufrágio universal, que estão livres de fraudes massivas e de coerção, que contam com garantias e liberdades efetivas de expressão e associação, além da possibilidade de

¹⁷ Karl Popper distinguiu um governo democrático de um não-democrático a partir da indicação de que apenas no primeiro caso os cidadãos são capazes de se livrar de seus governantes sem que ocorra o derramamento de sangue (BOBBIO, 2020).

alternância do poder (COLLIER e LEVITSKY, 1997; MAINWARING, 2001). As eleições são um pré-requisito da democracia, porém quando são falhas elas podem ser usadas para manter uma “soberania reservada” com poder oligárquico (DIAMOND, 2002), um regime autoritário ou podem precipitar uma reação violenta (PASTOR, 1999).

2.2.2. Igualdade

Nenhuma teoria pode ser considerada democrática sem levar em conta a premissa da igualdade política. O ideal igualitário contido na democracia explica – ou pelo menos ajuda a explicar¹⁸ – por que essa é a melhor forma de governo (BEITZ, 1983).

A ideia subjacente é a de que há igualdade política quando “o controle sobre as decisões governamentais é compartilhado de forma que a preferência de nenhum cidadão tenha maior peso do que a preferência de qualquer outro cidadão” (DAHL e LINDBLUM, 1953, p.41). Em uma democracia espera-se que todos os seus membros exerçam a mesma influência sobre as decisões, e que nenhum indivíduo ou grupos de indivíduos seja favorecido em razão de suas características particulares.

Ainda que essa premissa indique que as instituições democráticas dão aos cidadãos oportunidades iguais de influenciar as decisões políticas¹⁹, alguns teóricos advertem que isso depende da distribuição dos recursos habilitadores. Esses recursos seriam de natureza econômica, mas também estariam relacionados às habilidades, conhecimentos, limites de tempo e incentivos políticos que se distribuem de maneira desigual em todas as sociedades (BEITZ, 1983; SARTORI, 1987; DAHL, 2008).

Como indicado por Dahl (2008, p. 64), ao longo da história, os recursos como “dinheiro, informação, tempo, conhecimento, comida, ameaça de força, trabalho, amizade, posição social, os direitos efetivos, o votos e muitas outras coisas” foram meios

¹⁸ A associação imediata entre igualdade e democracia recebeu inúmeras críticas na teoria democrática. Como escreveu Sartori (1987, p.342), os conceitos coincidem apenas no sentido de que “a demanda por igualdade atinge sua maior força e expansão dentro de um sistema democrático”.

¹⁹ Na teoria democrática há diversos entendimentos sobre o que constitui igualdade política. De um lado, há uma corrente identificada com o critérios e condições formais para a garantia da igualdade processual – conforme apresentado neste subcapítulo – e, de outro, uma perspectiva signatária de um “princípio igualitário abstrato” (DWORKIN, 2002, p. 128) que sustenta ideais normativos e reguladores para o aperfeiçoamento dos processos políticos e de governança. Para uma crítica ao modelo procedimental, ver: Beitz (1983) e Dworkin (2002).

utilizados para influenciar a conduta de outras pessoas. O uso desses recursos como finalidade para influir no comportamento alheio – em qualquer tempo ou lugar²⁰ –, foi um obstáculo para a igualdade política.

Considerando esses limites, Przeworski (2016) também discute as barreiras para a igualdade em sociedades desiguais. Ele sustenta que mesmo quando os cidadãos são considerados anônimos²¹ eles não se tornam iguais; sinalizando que a equidade de direitos não é suficiente para sustentar a igualdade de influência política.

Dessa perspectiva, uma sociedade sem distinções²² não é uma sociedade igualitária; ela é apenas uma sociedade em que os privilégios não têm reconhecimento. A exemplo disso, os recursos trazidos pelos participantes para a competição política são sempre desiguais. Enquanto algumas pessoas estão despojadas de condições materiais para a participar da política, outras podem fazer usos de recursos econômicos abundantes e influenciar o resultado das eleições ou a escolha das políticas adotadas (STRATMAN, 2005; PRZEWORSKI, 2011; 2019; MANCUSO, 2015; ALVIM, 2019).

Desse prisma, a relação entre eleição, democracia e sociedades desiguais é sempre complexa e permanece sendo um tema central no debate político contemporâneo²³, fazendo com que o menor denominador comum entre as teorias democráticas e a igualdade sejam as urnas.

Apesar de seu caráter igualitário a democracia não se caracterizaria por esse atributo. Já que há imensa distância entre o ideal de igualdade política e a sua efetiva realização (SARTORI, 1987; DAHL, 2008). Como indicado por O'Donnell (1993), a democracia e os seus procedimentos convivem com desigualdades, irracionalidades, injustiças, além da aplicação particularista da lei e utilização de violência.

²⁰ Um exemplo sobre a larga utilização desses recursos, bem como sobre a variação temporal e geográfica pode ser localizada em Leal (1997), que avalia os efeitos dessa influência na esfera eleitoral durante a Primeira República no Brasil.

²¹ Anonimato significa que os cidadãos não se distinguem por nenhuma característica. Nas palavras de Przeworski (2016, p.127) é a “negação política das diferenças sociais”.

²² A ausência de distinções que é qualificada por Przeworski (2016) como *anonimato*, foi categorizada como *isonomia* por Sartori (1987) e como *simetria* por May (1952).

²³ Alguns esforços para a reforma política têm como objetivo aumentar o grau de igualdade política, evitando o abuso de poder político e econômico. A reforma eleitoral promovida pela Lei 13.165/15 que alterou as regras para o financiamento de campanha no Brasil é um exemplo.

2.2.3. *Legitimidade*

Desde Weber (2015) muitos analistas assumiram que a legitimidade é importante por ser a fonte primária da estabilidade de um regime²⁴. De acordo com esta noção, os regimes legítimos têm mais probabilidade de perdurar, enquanto os regimes não legítimos²⁵ são mais suscetíveis ao colapso. Como escreveu Lipset (1961) as democracias dependem da amplitude da legitimidade, o que “envolve a capacidade do sistema de engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais adequadas para a sociedade” (LIPSET, 1960, p.77).

Nas democracias as eleições são a forma de garantir apoio e legitimidade para aqueles que tomam decisões governamentais. Sob esse prisma, a conexão entre democracia e eleições estaria na aceitação da prerrogativa de os governantes ocuparem os cargos e promulgarem as políticas em razão de terem sido eleitos (FINER, 1949 *apud* MAISEL e BREWER, 2012).

Legitimidade, portanto, deriva do consentimento decorrente da aceitação voluntária de uma autoridade para governar (ACHEN e BARTELS, 2016). O consentimento deve ser proveniente tanto daqueles que serão governados, quanto dos partidos e candidatos que participaram da corrida eleitoral; admitindo e respeitando os resultados.

Embora as eleições competitivas sejam o principal mecanismo utilizado para garantir a legitimidade, a mera realização de eleições não confere aceitação de um regime ou governo. Para que venha a ser denotada legitimidade, as eleições necessitam seguir os critérios políticos e institucionais previstos por aqueles que são os responsáveis por conferir a aprovação do sistema²⁶ (KATZ, 1997, BEETHAM, 2001).

Dito de outra forma, é necessário que as disputas eleitorais estejam de acordo com regras e procedimentos apropriados para determinar a autoridade dos governantes. Esse

²⁴ O conceito de *legitimidade* tem raízes na definição de *dominação*, desenvolvida por Weber (2015). Sobre as razões para a estabilidade dos regimes, ver: Lipset (1960).

²⁵ A ciência política tradicional usualmente distingue os governos legítimos dos ilegítimos, a partir das disposições constitucionais que estabelecem a oportunidade para ampla participação e garantia da regularidade processual. Concentrando-se nas disposições que tratam do governo da maioria, direitos das minorias e na realização de eleições regulares (DAHL, 1989).

²⁶ Os responsáveis podem ser compreendidos como sendo as autoridades eleitorais; ou melhor, os organismos da gestão eleitoral e da administração eleitoral.

expediente diz respeito a exigência de que as eleições sigam os padrões mais gerais de liberdade e justiça, fazendo com que os resultados sejam aceitos mesmo entre os perdedores (NORRIS e MARTINEZ I COMA, 2015).

Conforme observado por Nadeau e Blais (1993, p.553), a ideia básica é a de que o apoio ao resultado eleitoral depende da crença generalizada de que a disputa foi resolvida de maneira legítima. A aceitação dos perdedores, portanto, é crucial pois “exige o reconhecimento da legitimidade de um procedimento que produziu um resultado considerado indesejável” para uma das partes.

Em disputas acirradas, eventualmente, os perdedores podem vir a questionar o resultado, originando a judicialização da competição eleitoral²⁷. Quando esses questionamentos acompanham a falta de consenso sobre as regras do jogo ou quando as eleições são consideradas fraudulentas, então, por implicação, a legitimidade está em jogo, visto que isso mina o mandato popular pelo qual os representantes eleitos governam.

2.2.4. Participação e envolvimento popular

Em qualquer avaliação sobre a democracia a participação dos cidadãos nas atividades da comunidade política é central. Espera-se que as eleições forneçam uma ocasião para o envolvimento popular na política, permitindo que os eleitores estabeleçam um elo com a produção do governo de sua comunidade (KATZ, 1997).

Embora a participação eleitoral seja apenas uma das modalidades de participação política, as suas consequências são imediatas e significativas. Tanto no que se refere a seleção de governantes, como no que tange ao tipo de política que será implementada (PASQUINO, 2011; DAHL, 2012).

²⁷ Desde 2000, com a eleição que ficou conhecida como *Bush v. Gore*, a literatura internacional, sobretudo a norte-americana, dedicou considerável atenção aos procedimentos eleitorais e às estratégias de contestação dos resultados; bem como as suas implicações para a legitimidade eleitoral e para a democracia. No entanto, este ainda é um campo de estudo em expansão no qual há diversas lacunas. Para mais informações, ver: Thompson (2002).

Nesse sentido, as eleições são o principal mecanismo nas democracias modernas para agregar as preferências dos cidadãos; e a forma mais significativa pela qual a maioria das pessoas contribui para a tomada de decisões políticas (BIRCH, 2001).

A participação eleitoral reúne um conjunto de atividades que promovem o envolvimento popular nas eleições e no processo político. Essas atividades incluem: a destinação de tempo ou trabalho a um partido; a tentativa de convencer alguém a votar em um candidato; informar-se sobre plataformas; filiar-se a um partido; doar dinheiro a uma sigla ou candidato (KERBAUY, 2004; PASQUINO, 2011).

Ao participar regularmente nas eleições, os cidadãos desempenham o papel de membros da comunidade política e reforçam o seu compromisso com os procedimentos de tomada de decisão. Quando caracterizadas por ampla participação, as eleições fornecem um lembrete inequívoco nessa direção.

Como as eleições tornam manifesta a capacidade de resposta dos eleitores ao sistema político, a participação pode contribuir para a legitimidade do regime. Os perdedores de uma competição política podem ter mais dificuldade em manter a crença de que falam por uma maioria silenciosa quando os cidadãos revelam as suas posições no conflito político (PRZEWORSKI, 1999).

2.2.5. Controle sobre os governantes e representação

As eleições não são o único método para manter o controle popular sob o governo, mas elas são essenciais. Elas servem para manter os governantes virtuosos e a confiança pública (THOMPSON, 2002). Em uma eleição espera-se que os votantes avaliem se um candidato é aceitável e responsabilizem os eleitos em competições subsequentes (KATZ, 1997; FEARON, 1999). Nesse processo os eleitores têm a chance de decidir se prorrogam os mandatos daqueles que os governam²⁸ – premiando os bons governantes – ou se

²⁸ A decisão de rejeição ou recondução não depende exclusivamente do desempenho – real ou percebido – da atuação do titular; é igualmente importante a existência de uma oposição – ou seja, uma força política alternativa com potencial para ganhar a eleição que forneça incentivos externos para o comportamento responsivo do titular (DAHL, 1965, LIPSET, 2000, PASQUINO, 2011).

afastam os políticos ineficientes e expulsam os “canalhas”²⁹ (POWELL, 2000; PRZEWORSKI, 2019).

Como destacado por ampla literatura, as eleições são um dispositivo de sanção e recompensa, baseado na avaliação retrospectiva daqueles que já ocupam os cargos de poder (MANIN *et al*, 1999; NICOLAU, 2017). A ideia central é que, ao antecipar-se à uma possível punição, os políticos eleitos se tornariam mais sensíveis às demandas dos eleitores, não se esquivando de suas obrigações (KEY, 1966; ACHEN e BARTELS, 2016; MANIN, 2020). Na tradição da teoria democrática, as eleições reforçam os incentivos para que os governantes considerem os interesses dos cidadãos, convertendo-se no elo entre responsabilidade política e democracia (SCHIMITTER e KARL, 1991).

Diante disso, embora os interesses entre governantes e governados possam divergir, os políticos seriam controláveis na medida em que os eleitores – sabendo tudo o que necessitam saber³⁰ – são capazes de discernir e julgar³¹ se os governantes estão agindo em nome dos seus interesses (MANIN *et al*, 2006).

As eleições, no entanto, não são apenas um mecanismo para o controle retrospectivo. Elas também servem como um dispositivo para a avaliação prospectiva. No período de campanha eleitoral os votantes procuram por pistas sobre a confiabilidade dos candidatos e partidos, avaliando as plataformas e decidindo quais são aquelas que desejariam ver convertidas em mandatos (MARAVALL, 1999). Embora votar seja um ato sobre a instituição de mandatos futuros, as escolhas prospectivas são processadas por meio da avaliação de desempenhos passados (ACHEN e BARTELS, 2016).

Em teoria, as eleições periódicas facilitam a seleção de boas plataformas e de governantes que sustentem determinadas políticas (MANIN *et al*, 2006). Porém, como as sociedades contemporâneas são marcadas por preferências heterogêneas, causadas por divisões econômicas, sociais e políticas, os eleitores inevitavelmente discordam sobre

²⁹ A expressão “throwing the rascals out” (jogue fora os patifes), originariamente utilizada por Horácio Greeley em 1872, foi popularizada nas eleições norte-americanas no início da década de 90, quando Jack Gargan defendeu o voto contra os titulares. A expressão está associada a ideia de que se os governantes ou partidos eleitos se mostrarem “canalhas”, corruptos e/ou ineficientes, a solução é expulsá-los do cargo (LUSSIER, 2016).

³⁰ Uma ampla literatura sobre eleições e comportamento eleitoral discutiu o que ficou conhecido como “racionalidade limitada”. A ideia geral é que os atores são limitados pelo contexto e pelas informações incompletas, que se traduziriam em racionalidade reduzida com impacto na responsabilização eleitoral. Para mais informações, ver: Lupia *et al*. (2000) e Achen e Bartels (2016).

³¹ Essa abordagem liberal assume que os eleitores não são “tolos” (KEY, 1966) e que os indivíduos sabem o que é melhor para si (MANIN *et al*. 1999).

quais plataformas e candidatos são virtuosos³²(PRZEWORSKI, 1999; KELSEN, 2000; THOMPSON, 2002). Sendo assim, inevitavelmente alguns terão de viver parte do tempo sob leis e governos que lhes desagradam (PRZEWORSKI, 2016).

2.3. Eleições e democracia

Como indicado nos parágrafos anteriores, as eleições são instituições modernas, tomadas como definidoras da democracia (KATZ, 1997, O'DONNELL, 1999; PRZEWORSKI, 2019). Isso não significa, evidentemente, que a sua celebração é condição suficiente para a ocorrência de regimes democráticos (DIAMOND, 2002; KINZO, 2004). Como enfatizou Thompson (2002, p.1) “as eleições podem ocorrer sem democracia, mas a democracia não pode perdurar sem eleições”.

Os regimes democráticos não aceitam qualquer tipo de eleição (LEVITSKY e WAY, 2004; FREIDENBERG, 2017). Como indicado por Dahl (2012), a democracia requer eleições competitivas, justas e livres; mas também requer liberdades que as tornem realmente significativas, fontes alternativas de informação e instituições que assegurem que as políticas governamentais dependem do voto e da preferência dos cidadãos.

Mas, diante de tais condições, como saber se os candidatos tiveram uma chance justa de fazer campanha? Como saber se os eleitores puderam exercer livremente seu direito de voto e se os resultados refletem com precisão a votação? Ou ainda, se as autoridades eleitas não formam parte de uma “soberania reservada”, com poder oligárquico, burocrático ou (*para*)*militar*³³? (DIAMOND, 2002, p.22)

Diamond (2002) lembra que mesmo quando adotamos uma abordagem procedimental da democracia essas questões permanecem sendo um tópico central na

³² No sentido de quais podem ser considerados “sensatos e aceitáveis” (THOMPSON, 2002, p.1).

³³ Destaco o termo *paramilitar* para atualizar a discussão proposta por Diamond (2002), que está em consonância com uma das principais preocupações das autoridades políticas e eleitorais do Brasil contemporâneo e dos observadores internacionais. Essa preocupação que compõe um campo de estudo emergente foi, até o momento, pouco explorada pela ciência política nacional. Elas tratam da interferência de milícias no sistema político e dos riscos de expansão da atuação de grupos paramilitares nas diferentes regiões do país; bem como dos obstáculos que representam para a democracia. Para informações sobre a distribuição regional das milícias no Brasil, ver: Brant (2020). Para mais informações sobre os impactos da violência política nas eleições e na democracia, ver: Collier (2009), Birch *et al.* (2020) e a edição especial do Journal of Peace Research, v.57, n.1, ano 2020. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/toc/jpr/57/1>>. Acessado em dezembro de 2020.

investigação sobre os regimes e sobre as disputas eleitorais contemporâneas. Isso porque, por mais que a extensa maioria dos países tenham adotado eleições regulares e multipartidárias competitivas, não são todas as eleições que passam no teste substantivo de legitimidade (SCHAFFER, 2007; HYDE, 2011).

Uma literatura em expansão tem demonstrado que as eleições podem coexistir com irregularidades, más práticas e problemas de governança, sendo que tais regras, comportamentos e práticas não podem ser consideradas democráticas (FREIDENBERG, 2017). Neste contexto, um conjunto de análises de longa tradição tem buscado explicar *como, quando e por que* os atores políticos violam as obrigações e os princípios das eleições democráticas – livres e justas – ou, pelo contrário, cumprem com um sistema de regras e acordos.

2.3.1. Livres e justas?

Elklit e Svensson (1997) indicam que os conceitos de “livre” e “justo” devem ser distinguidos de outras pré-condições da democracia, sendo traduzidos em critérios específicos que podem ser utilizados para avaliar as eleições. Apoiando-se nesses critérios, é possível dizer que as eleições são “livres” quando as barreiras para a entrada na arena política são baixas, quando há liberdade para os candidatos de diferentes partidos disputarem os cargos políticos e fazerem campanhas para a conquista do voto; e quando os eleitores experimentam pouca – ou nenhuma – coerção na formação de suas preferências e escolhas eleitorais (DIAMOND, 2002, p. 28).

Liberdade, portanto, implica no direito e na oportunidade do eleitor de participar da eleição sem restrições de qualquer tipo; sendo uma condição necessária – mas não suficiente – para o reconhecimento do resultado de uma competição eleitoral como *aceitável* (ELKLIT e SVENSSON, 1997).

De outra parte, as eleições são consideradas “justas” quando : 1) são administradas por uma autoridade neutra; 2) quando o tratamento dos tribunais em relação aos candidatos e partidos concorrentes é imparcial; 3) todos os competidores têm acesso a

recursos de campanha e à mídia pública³⁴; 4) quando as regras eleitorais não prejudicam sistematicamente a oposição; 5) o sigilo do voto é protegido; 6) a maior parcela dos adultos pode votar; 7) os procedimentos para a contagem dos votos são transparentes; e, 8) quando existem procedimentos claros e imparciais para resolver a contestação das disputas eleitorais (ELKLIT e SVENSSON, 1997; DIAMOND, 2002).

De forma sumarizada, “justiça” significa imparcialidade. Sendo o seu oposto “o tratamento desigual de iguais, pelo qual algumas pessoas (ou grupos) recebem vantagens irracionais. Portanto, justiça envolve regularidade (a aplicação imparcial de regras) e razoabilidade (a distribuição não muito desigual de recursos relevantes entre os concorrentes)” (ELKLIT e SVENSSON, 1997, p.35). A combinação de liberdade e aplicação justa das regras eleitorais, seria para Elklit e Svensson (1997) condição necessária e suficiente para a aceitabilidade das eleições.

Apesar das importantes conceituações feitas ao longo dos anos sobre eleições abertas e credíveis, alguns analistas argumentam que a avaliação da competição eleitoral em termos bimodais é um erro. Pois não oferece diretrizes práticas para a observação do mundo real (BJORNLUND, 2004; ELKLIT e REYNOLDS, 2005). Nesse tipo de enquadramento “as eleições passam ou falham em um teste de legitimidade – quando as eleições são realmente processos políticos julgadas de forma mais realista ao longo de um continuum e colocadas no contexto” (BJORNLUND, 2004, p.98).

O enfoque dicotômico teria levado a julgamentos categóricos e finais, realizando avaliações equivocadas de que “as eleições em países democráticos são irrepreensíveis” (BJORNLUND, 2004, p.98), quando na verdade todas as eleições³⁵ estão sujeitas à imperícia, negligência ou má-prática eleitoral em algum grau (BIRCH, 2011a; NORRIS, 2014; PRZEWORSKI, 2019). Em uma visão abrangente, a má-prática eleitoral é definida como sendo crimes eleitorais e ações que resultam em falhas, atos enganosos, manipulação, coerção ou violência – contra indivíduos ou instituições (BIRCH e CARLSON, 2012). Esses crimes e práticas podem ser intencionais ou não, porém são tomados como atos que influenciaram ou poderiam ter influenciado o resultado de uma

³⁴ Elklit e Svensson (1997) consideram esse como um critério de justiça, mesmo que o acesso aos recursos de campanha e à mídia não sejam totalmente equitativos. Pasquino (2011) também adverte que mesmo com a impossibilidade de igualdade total de recursos utilizados nas campanhas e na mídia, as eleições serão mais livres, competitivas e democráticas quanto maior o equilíbrio entre os concorrentes.

³⁵ A exemplo disso, ao avaliar as eleições que ocorreram entre 1975 e 2011 em 169 países, Bishop e Hoeffler (2016) descobriram que cerca de metade das disputas foram prejudicadas por más práticas eleitorais, não podendo ser consideradas livres e/ou justas.

eleição. Tais transgressões violariam o princípio de eleições livres e justas por subverterem o direito concretos dos cidadãos escolherem os seus representantes (VICKERY e SHEIN, 2012).

2.3.2. Integridade eleitoral, más práticas e o problema das eleições falhas

A literatura utilizou uma variedade de conceitos para sinalizar que as eleições podem “falhar” (SCHEDLER, 2002a, 2002b; BIRCH, 2011a; SIMPSEY, 2013; NORRIS, 2015; PRZEWORSKI, 2019). Geralmente, as “impropriedades” que indicam inadequação são contrastadas com a integridade das eleições. Essa última é designada pela conformidade com os padrões democráticos de inclusão, transparência e imparcialidade. As “impropriedades”, por sua vez, responsáveis por violar as normas, receberam diversas conceituações. Entre elas “manipulação eleitoral” (SCHEDLER, 2002a; PRZEWORSKI, 2019), “má conduta eleitoral” (DONNO, 2010), “má prática eleitoral” (BIRCH, 2011a) “corrupção eleitoral” ou “fraude eleitoral” (LEHOUCQ, 2003; BIRCH, 2009; LOPEZ-PINTOR, 2010; SIMPSEY, 2013).

O Quadro 1 apresenta e sumariza algumas das definições mais importantes sobre os fenômenos que podem comprometer a integridade das eleições, fazendo com que elas sejam consideradas falhas.

Quadro 1 – Diferentes abordagens e conceitos sobre impropriedades eleitorais

Autor	Conceito	Definição
Pastor (1999)	eleições falhas	Uma eleição “falha” é aquela em que alguns os partidos se recusam a participar ou rejeitam os resultados (op. cit. p. 15).
Lehoucq (2003)	fraude eleitoral	São “esforços clandestinos para moldar os resultados eleitorais” (op. cit. p. 233).
Schedler (2002a)	manipulação eleitoral	São todos os tipos de estratégias – presentes no “menu da manipulação” que violam as normas e os “elos da cadeia” de escolhas democráticas (op. cit. p. 45).
Donno (2010)	má conduta eleitoral	A má conduta eleitoral pode ser definida como qualquer ação que viole os padrões de eleições livres e justas em um campo de jogo nivelado (op. cit. p. 45).
Birch (2011a)	má prática eleitoral	São formas de “manipulação de processos e resultados eleitorais de modo a substituir o interesse público pelo benefício pessoal ou partidário” (op. cit. p. 23).
Lopez-Pintor (2010)	fraude eleitoral	“Qualquer ação proposital tomada para adulterar atividades eleitorais e materiais relacionados às eleições, a fim de afetar os resultados de uma eleição, o que pode interferir ou frustrar a vontade dos eleitores” (op. cit., p. 9).
Simpser (2013)	manipulação eleitoral	Ações que contribuem para tornar uma eleição não-credível. (op. cit. p. xv).
Norris (2015)	má prática eleitoral	São irregularidades administrativas e violação dos princípios democráticos ao longo de um ciclo eleitoral (op. cit. p. 21).
Przeworski (2019)	manipulação eleitoral	Consiste no estabelecimento de regras que são capazes de desequilibrar a competição.

Fonte: elaboração própria (a partir dos autores citados).

Em que pese tais diferenças conceituais, os fenômenos mais gerais envolvidos com as formas de malversação eleitoral permanecem sendo pouco explorados (ALVAREZ, *et.al.*, 2008). De modo geral, existem dois principais motivos para que as eleições não sejam consideradas como bem-sucedidas. O primeiro é de ordem burocrática e tem relação com os procedimentos adotados na administração eleitoral (VICKERY e SHEIN, 2012). O segundo tem relação com os atores envolvidos que manipulam as leis,

a decisão do voto ou a administração eleitoral (BIRCH, 2011a). Sendo que em algumas situações a influência pode ser mútua (MÉNDEZ, *et al.*, 2019).

A literatura sugeriu que as eleições falham, por exemplo, quando o jogo político é desequilibrado, a mídia independente é limitada, os partidos da oposição não participam da disputa (BEHREND e WHITEHEAD, 2016), os registros eleitorais podem ser alterados, quando há compra de votos (LEHOUCQ, 2003; NICHTER, 2021), uso extensivo do dinheiro (PRZEWORSKI, 2016), violência política (BIRCH e DAXECKER, 2020) ou as minorias étnicas e de gênero são marginalizadas na competição eleitoral (NORRIS, 2015; WYLIE *et. al.* 2019).

De maneira geral, os problemas relacionados com a integridade eleitoral não são um desafio enfrentado apenas por novas democracias ou autocracias eleitorais. Dependendo dos incentivos disponíveis no desenho institucional, da cultura política, mas também dos fatores socioeconômicos e demográficos, eles podem ocorrer em democracias eleitorais relativamente estáveis (BIRCH, 2013). Como nos lembra Norris (2014), essas práticas podem ocorrer em qualquer estágio do ciclo eleitoral. “Desde os arranjos constitucionais e legais até a nomeação das autoridades eleitorais, a condução da campanha, o processo de votação e os resultados finais” (NORRIS, 2014, p.18).

Nesse sentido, a má conduta eleitoral não estaria restrita as possíveis fraudes no dia da votação e às suas consequências imediatas. Mais frequentemente elas podem ser encontradas na relação entre a política e o dinheiro, nas formas de corrupção eleitoral, em algum tipo de restrição dos eleitores ao acesso às urnas (NORRIS, 2014) ou nas tentativas infundadas de reverter o resultado da eleição (TOROS e BIRCH, 2019).

Figura 1- Ciclo eleitoral



Fonte: Norris (2014, p.12). Tradução da autora.

A noção cíclica proposta por Norris (2014), enfatiza que múltiplos atores têm relação com a qualidade das eleições e da democracia. Dessa perspectiva as falhas não se limitam à manipulação cometida por elites dominantes. Quando pensamos que são as eleições que legitimam as democracias eleitorais, devemos considerar que o emprego de qualquer prática que tem o potencial de desestabilizar o jogo eleitoral pode comprometer a sua normalidade (SCHEDLER, 2002a; NORRIS, 2014). Esse cenário recoloca novos e antigos desafios à democracia. Convidando os analistas a olharem para dentro das instituições eleitorais e avaliarem *os usos de determinados mecanismos e práticas como estratégias para competição*³⁶. Essa orientação contribui para lançar luz sob questões relativas ao acesso ao poder, através de eleições, mas também amplia conhecimento sobre temas atinentes ao exercício do poder.

³⁶ Ricci e Zulini (2012, 2013, 2014, 2015) a partir da análise das eleições na Primeira República no Brasil, sistematizaram o argumento de que a fraude é um recurso estratégico na competição política. O que demonstra que o argumento explorado na tese não é novo, tampouco o recurso investigado é novidade.

2.3.3. Considerações parciais

Embora a definição de democracia seja objeto de controvérsia, existe um amplo consenso em torno das eleições livres e justas como sendo a pedra angular desse tipo de regime (O'DONNELL, 1999). As eleições são instituições que oferecem a oportunidade para determinar a vontade popular em relação ao governo de uma comunidade, fortalecendo a legitimidade política da liderança (BISHOP e HOFFLER, 2016), sempre que obedçam ao que se convencional chamar de qualidade eleitoral³⁷ (ELKLIT e REYNOLDS, 2005) ou integridade eleitoral (NORRIS, 2014).

O número de países que realizam eleições aumentou nas últimas cinco décadas (HYDE, 2011). Com a expansão do procedimento, as tecnologias e as estratégias eleitorais se transformaram (SCHAFFER, 2007; VAN HAM e LINDBERG, 2016; PRZEWORSKI, 2019). Em alguns casos as sociedades se tornaram mais diversificadas e as eleições mais competitivas e monitoradas; em outros, as eleições continuam a conviver com impropriedades (BIRCH, 2011; NORRIS *et al.*, 2015; BISHOP e HOFFLER, 2016).

Um campo crescente de pesquisa, a partir de novos conjuntos de dados³⁸, tem procurado medir e avaliar a qualidade das eleições e da democracia, buscando identificar as causas das impropriedades ao redor do globo. Ainda que as análises sobre as transformações nas tecnologias eleitorais sejam mais comumente encontradas nas investigações da política comparada (LINDBERG, 2006; DONNO, 2013), a diversificação nos procedimentos que tendem a desequilibrar o campo da competição pode ser identificado nos vários países e nos distintos níveis de governo (MÉNDEZ, *et al.*, 2019). E, portanto, nas eleições subnacionais.

³⁷ Qualidade das eleições pode se referir tanto ao processo eleitoral, quanto ao grau em que as eleições cumprem com a sua função, conforme discutido pela teoria democrática. A qualidade do processo eleitoral refere-se as diferentes etapas da eleição – campanha, votação, contagem dos votos e a contestação pós-eleitoral. Para uma análise mais detalhada a esse respeito, ver: Elklit e Reynolds (2005).

³⁸ Uma importante referência nesse sentido é o conjunto de dados do Projeto de Integridade Eleitoral (PEI) que avalia a qualidade das eleições realizadas em todo o mundo. <Disponível em: <https://www.electoralintegrityproject.com/data-1>>. Acessado em abril de 2020.

3

JOGANDO COM AS REGRAS DO JOGO

3.1. Atores, práticas e instituições

Uma eleição é um jogo em que partidos e candidatos competem buscando convencer os eleitores a votar neles. O objetivo tanto de partidos como de candidatos é obter apoio suficiente para serem eleitos (BLAIS *et al.*, 2003, PRZEWORSKI, 2019). No entanto, para obter uma vitória em qualquer jogo é preciso prestar atenção às suas regras.

No jogo eleitoral não é diferente: as regras importam. Os fatores institucionais – como o desenho do sistema eleitoral e da governança eleitoral – são importantes na definição da estrutura de oportunidades e nos incentivos que enfrentam os atores políticos na adoção de suas estratégias (BIRCH, 2007; 2011a; BOWLER, 2017).

Para pensar as práticas adotadas no campo de disputa eleitoral é útil retomar a ideia sobre os contextos nos quais a atividade política se desenvolve, a maneira como esses contextos canalizam o comportamento e como os comportamentos contribuem para manter ou alterar tais contextos. Como escreve Shepsle (2008), embora esses cenários sejam habitados por atores e organizações, são as instituições que fornecem roteiros para os processos políticos.

Com base nesse entendimento Shepsle (2008) sugere que, de uma perspectiva racionalista, existem duas formas de se pensar as instituições: a primeira considera as instituições como constrangimentos externos, nos quais as regras do jogo são dadas exogenamente; a segunda forma admite que “as regras do jogo são fornecidas pelos

próprios jogadores” e são simplesmente a maneira pela qual os jogadores decidem jogar³⁹ (SHEPSLE, 2008, p.25). Em ambas as interpretações as instituições são entendidas enquanto componentes que estruturam a ação dos indivíduos e permitem compreender de maneira mais geral os propósitos políticos, crenças, cálculos e comportamentos⁴⁰. Nas palavras do autor:

Uma instituição é um roteiro que nomeia os atores, seus respectivos repertórios (ou estratégias) comportamentais, a sequência em que os atores os escolhem, as informações que possuem ao fazer suas seleções e o resultado gerado da combinação das escolhas dos atores. Uma vez que adicionamos avaliações dos resultados dos atores a esta mistura – preferências dos atores – transformamos a forma do jogo em um jogo SHEPSLE, 2008, p.24).

Em condições típicas, as instituições são vistas como agentes de redução de custos de transação que levam a cálculos e ações específicas que tendem a gerar resultados potencialmente mais próximos daquele almejado (HALL e TAYLOR, 2003). Desse prisma, os atores agiriam a partir da consideração das alternativas disponíveis, optando por aquela que maximiza os seus benefícios e minimiza os seus custos (DENVER *et al.*, 2007, SHEPSLE, 2008).

Nas disputas eleitorais, no entanto, o nível de competição aumenta simultaneamente a utilidade esperada e o custo da adoção de uma má prática (ALVAREZ e BOEHMKE, 2008; SIMPSON, 2013); levando os candidatos a enfrentarem um *trade-off* entre o desejo de ser eleito e a utilidade e a necessidade de garantir a legitimidade do processo eleitoral (PRZEWORSKI, 1991; SCHEDLER, 2002b; MAGALONI, 2010; BIRCH, 2011b; DONNO, 2013; GONZALEZ-OCANTOS *et.al.*, 2020). Nas palavras de Schedler (2002b):

É claro que a escolha entre manipulação eleitoral e integridade eleitoral não é uma escolha binária. Os governantes não precisam escolher um ou outro, mas podem seguir um caminho intermediário. Eles podem tentar ajustar a manipulação escolhendo apenas alguns itens do menu. Eles podem tentar colher os frutos da legitimidade por meio de uma reforma seletiva, ao mesmo tempo em que contêm seus riscos por meio de um viés seletivo. Eles podem fazer concessões parciais para construir credibilidade (SCHEDLER, 2002b, p. 117)

³⁹ A exemplo disso, a maioria das teorias sobre os desenhos dos sistemas eleitorais assume que os partidos buscarão promover os seus interesses ao projetar tais sistemas (TOROS e BIRCH, 2019).

⁴⁰ Nesse debate também é possível situar os problemas de *enforcement*.

A despeito do provável impasse, os incentivos para a adoção de práticas irregulares tendem a ser maiores quando os custos da violação ou da trapaça são menores – o que, geralmente, ocorre em contextos menos democráticos (NORTH, 1990; HELMKE e LEVITSKY, 2006; DAWSON, 2020).

Ao considerar os custos implicados na ação, Van Ham e Lindberg (2016, p.9) consideram que eles podem ser de dois tipos: “diretos” ou “potenciais”. Enquanto os primeiros se referem as despesas financeiras e dispêndios organizacionais – para implementar os atos correlatos ao suborno ou clientelismo (STOKES, *et. al.*, 2013) –, os segundos tratam dos custos da descoberta do ato ilegal, e dizem respeito as sanções formais e informais (HELMKE e LEVITSKY, 2006) que “ocorrem quando os atores violam as normas que proíbem certos tipos de comportamentos nas eleições” (VAN HAM e LINDBERG, 2016, p.9).

Uma literatura crescente buscou identificar os motivos que podem engajar os atores na adesão de práticas ilegítimas ou tendenciosas. As explicações passaram por variáveis socioeconômicas e demográficas, como os níveis de pobreza, desigualdade econômica, divisões sociais e diversidade regional (LEHOUCQ e MOLINA, 2002; ZIBLATT, 2009; NORRIS, 2015; MCMANN *et al*, 2020). Mas também consideram que a relação pode ser contingente à disponibilidade de recursos – para assegurar ou reverter os resultados –, aos níveis de monitoramento das eleições, ao grau de democratização, ou pode ter relação com a posição do ator no jogo político – isso é: se são titulares ou opositores (SJOBERG, 2012; SIMPSON, 2013; DONNO, 2013; VAN HAM e LINDBERG, 2016; SILVA, 2018).

Grosso modo, o que a literatura tem destacado é que a depender dos incentivos externos e dos custos envolvidos, os candidatos e partidos podem adotar (ou combinar) diferentes tipos de estratégias a fim de garantir a sua eleição (DONNO, 2010, 2013; VAN HAM e LINDBERG, 2016). Entretanto, nem todos os métodos empregados são considerados legítimos, lícitos ou estão ancorados em regras formais (NORTH, 1990; LAUTH, 2000; HELMKE e LEVITSKY, 2006; SIAVELIS, 2006).

Em determinados contextos os políticos podem fazer uso de práticas que venham a distorcer o campo do jogo, de maneira que o resultado seja favorável a eles. Mas, essas condutas, não necessariamente, são formas abertas de deturpação da legitimidade das

eleições. É preciso distinguir entre a má prática eleitoral⁴¹ como tal e outros meios e tecnologias que são empregadas para melhorar as chances eleitorais. Há estratégias que são consideradas legítimas ou fazem parte das regras do jogo. Sendo que algumas delas são as próprias regras.

O objetivo deste capítulo é delinear os diferentes tipos de práticas e estratégias, além de sublinhar as evidências empíricas que estão disponíveis para avaliar os seus usos e impactos na competição eleitoral.

3.2. Variedades em repertórios e práticas eleitorais

Como discutido até aqui, as eleições são instituições complexas e variam no tempo e entre os territórios. As estratégias que podem ser adotadas na interação dos atores com essas instituições são, também, altamente variadas; e tem relação com o contexto político e social (LEHOUCQ e MOLINA, 2002; ALVAREZ, *et. al.* 2008; ZIBLATT, 2009). Nesse sentido, qualquer tentativa de descrever e qualificar a variedade dessas estratégias de maneira exaustiva será insuficiente.

Aqui, o objetivo é mais limitado. Busco desenvolver os tipos gerais e uma distinção analítica das práticas que podem ser adotadas no processo eleitoral, reconhecendo que pode haver “zonas cinzentas” (BIRCH, 2011a, p.27). Em rigor, o propósito da tipologia apresentada é distinguir as espécies de práticas com impacto na competição, explorando aquelas que, efetivamente, são do interesse dessa pesquisa.

Neste subcapítulo, conduzo uma distinção a partir de duas grandes categorias: legitimidade e intencionalidade⁴². A primeira, engloba os meios legítimos e as disposições legais que regem as eleições, bem como os tipos de violações diretas e sistemáticas à essas normas. A segunda distingue dois tipos de interação: deliberada e não-deliberada. Esta última trata da motivação dos atores e da agência.

⁴¹ A má prática eleitoral não necessariamente equivale a corrupção política. Embora também possa ser caracterizada pela substituição do “bem público” por interesses pessoais ou partidários (BIRCH, 2011a). Para mais informações: Cf. Capítulo 2 (subcapítulo 2.3.2).

⁴² Essas dimensões também são utilizadas na tipologia de Wylie *et. al.* (2019) sobre as “candidaturas laranjas” no Brasil.

3.2.1. *Legitimidade*

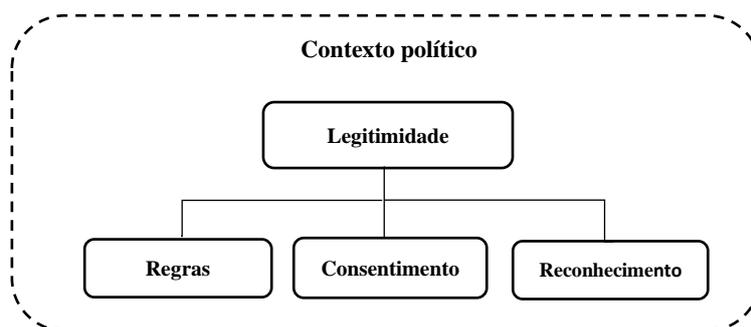
Legitimidade é um conceito multidimensional composto por: regras, princípios normativos e ações (BEENTHAM, 2001; NORRIS e MARTINEZ I COMA, 2015). O primeiro nível trata da legalidade e entende que o poder é legítimo quando adquirido e exercido conforme as regras em vigor. O segundo nível concebe que a legitimidade deriva de uma fonte válida de autoridade, sendo apoiado pela crença social e pela aceitação voluntária das eleições (LIPSET, 1961; NORRIS, 2014; WEBER, 2015). A última dimensão entende que há legitimidade quando o poder é “publicamente reconhecido [...] por meio de ações que confirmam sua aceitação”; e quando é assentido por outras autoridades legítimas (BEENTHAM, 2001, p. 504).

Partindo desse entendimento compreende-se que, em âmbito eleitoral, uma prática é considerada legítima quando ela não rompe com as *normas* e, com isso, não corrompe a integridade das eleições; sendo que o resultado produzido na disputa está apoiado no *consentimento* dos eleitores e na crença de que as eleições seguiram os padrões mais gerais de liberdade e justiça; de modo que os resultados são *aceitos* pelas autoridades eleitorais e pelos opositores⁴³.

Essas dimensões estão também inseridas e relacionadas com as formas de organização política e com o contexto institucional em que as normas se aplicam (LIPSET, 1960); visto que os padrões de liberdade e justiça não possuem significados fixos, os seus limites podem ter relação com as características domésticas do sistema eleitoral ou do contexto histórico ou social (BJORNLUND, 2004; ALVAREZ, *et. al.* 2008; VICKERY e SHEIN, 2012). O que é genericamente representado na Figura 2 como Contexto Político.

⁴³ Cf. Capítulo 2.

Figura 2 - Dimensão da legitimidade da prática eleitoral



Fonte: elaboração própria, a partir de Beentham (2001).

3.2.2. Intencionalidade

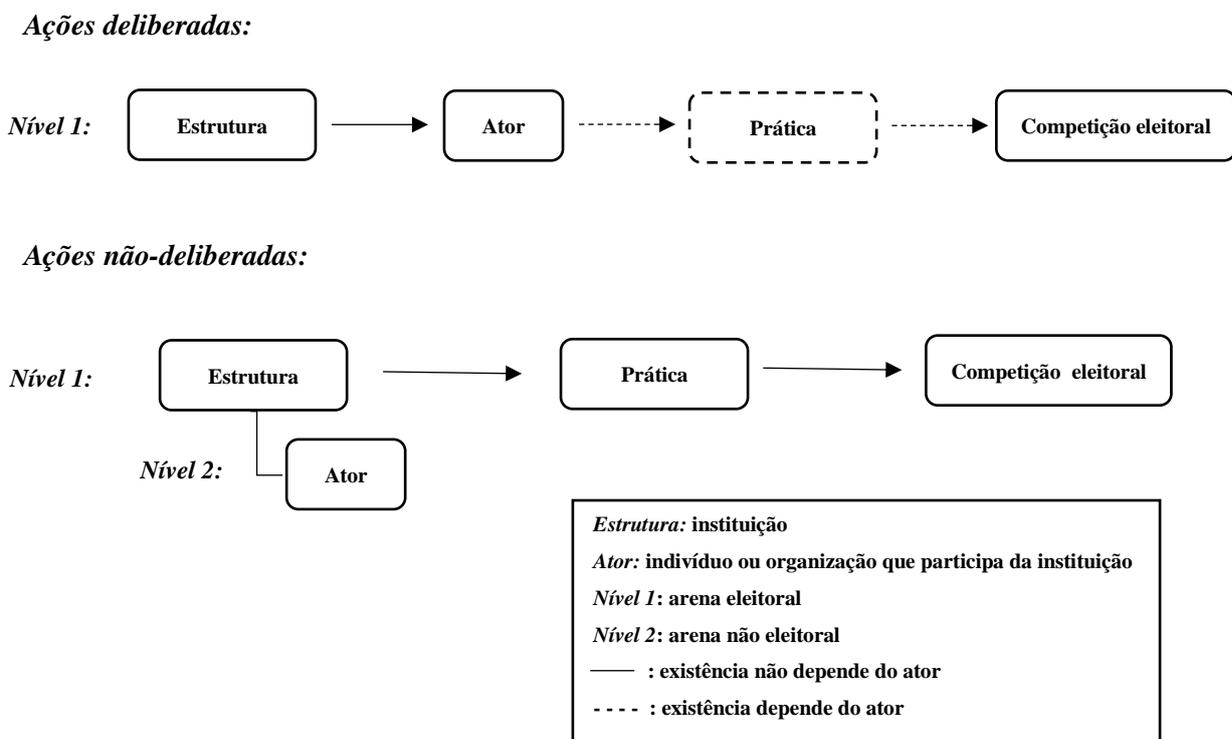
Do mesmo modo que é importante tornar claro o ponto de partida do uso do conceito de legitimidade, também é necessário esclarecer a opção pela utilização da ideia de intencionalidade. Desde os estudos de Weber (2015) o sentido da intencionalidade da ação é utilizado como meio para compreender os comportamentos que estão orientados para o alcance de determinados fins; e que são racionalmente avaliados e perseguidos pelos atores políticos e sociais. Desta perspectiva, a intencionalidade pode ser compreendida como uma “elaboração consciente” dos princípios da ação e por uma orientação “consequente e planejada”, atuando conforme o fim, meios e consequências implicadas (WEBER, 2015, p.15-16).

Ainda que seja difícil avaliar a intenção em uma conduta (NORRIS, 2015), para fins analíticos, o propósito da distinção é verificar quais práticas são dependentes da ação direta dos atores políticos e existem precisamente devido à dependência destas ações e quais não cumprem com esse requisito. Assim, a distinção empregada pode ser expressa da seguinte forma: 1) *as ações não-deliberadas são independentes da iniciativa do ator político*; enquanto, 2) *as ações deliberadas são dependentes da iniciativa do ator político* e estão orientadas para um dado fim. No caso investigado a intencionalidade é relativa à

tentativa de melhorar as chances eleitorais, sendo que os *atores políticos* são os candidatos e/ou partidos⁴⁴.

Com efeito, mesmo quando presumimos que os indivíduos são racionais e que perseguem seus interesses; e que, a utilização de uma determinada prática (ou meio) para a obtenção de um dado fim é quase sempre uma ação deliberada (BOBBIO, 2000; GIDDENS, 2003), é preciso reconhecer que no âmbito eleitoral é possível que ações praticadas sem interesse direto ou executadas em outras esferas produzam efeitos na competição (GIDDENS, 2003). O argumento está visualmente resumido na Figura 3.

Figura 3 - Dimensão da intencionalidade da prática eleitoral



Nota – Na figura cada seta indica o sentido da ação, demonstrando se o ato foi praticado por um ator que está na arena eleitoral ou fora dela.

Fonte: elaboração própria.

⁴⁴ Embora neste estudo o enfoque recaia sobre candidatos e partidos, outros *atores*, – incluindo qualquer pessoa ou grupos de interesses, como outros políticos, eleitores, Ministério Público Eleitoral, membros do judiciário, empresários, lobistas e mídia – podem ter interesse no resultado de uma eleição. Estes últimos são, no entanto, denominados atores públicos ou atores privados. Ainda que em diversos momentos sejam feitas menções a eles não me concentro sobre as suas práticas.

3.3. Quadro geral: tipos de práticas

Estudos recentes demonstraram como as decisões produzidas em outros níveis – por exemplo, pelos órgãos do judiciário, como cortes e tribunais eleitorais – impactaram nas regras do jogo competitivo (FEREJOHN, 2002; WEINBERG, 2002; MARCHETTI, 2015; KERCHE, 2018; ALVIM, 2019; NOGUEIRA, 2019). Esses estudos demonstraram que a disputa por votos, por vezes, não é “o único jogo da cidade” (SCHEDLER, 2009, p. 388). Também há um meta-jogo que é a disputa estratégica pelas regras (TSBELIS, 1998).

Além disso, atos praticados por profissionais dos órgãos da administração eleitoral e violações não intencionais⁴⁵ também podem produzir efeitos nas eleições. Como discutiremos, quando os profissionais eleitorais são negligentes e cometem erros, há imperícia (BIRCH, 2011; VICKERY e SHEIN, 2012). Por outro lado, quando a violação é intencional e a transgressão na arena eleitoral distorce a vontade individual ou coletiva dos votantes, a prática é fraudulenta (SCHEDLER, 2002a; LEHOUCQ, 2003; ALVIM, 2019). O Quadro 2 é composto por quatro formas principais de condutas que produzem efeitos na competição. A composição foi construída a partir da diferenciação das dimensões apresentadas: legitimidade e intencionalidade.

⁴⁵ Sobre as ações não intencionais tomo como referência os estudos de Giddens (2003), que associa agência à intencionalidade. Ele sugere que a agência não consiste apenas na intenção, mas sim na real capacidade de interferir em um evento. Nesse sentido, mesmo que toda ação envolva uma intenção inicial, o seu resultado só poderá ser explicado quando incorporada as consequência não intencionais. Por exemplo, “em determinada ação, quando o indivíduo tenciona um fim **A** e alcança um fim **B**, ele é agente em relação ao fim **B**, pois participou da sua consecução, embora não intencionalmente” (MACHADO-DA-SILVA *et. al.*, 2005, p.11, grifos no original).

Quadro 2 – Tipos de práticas com referência na esfera local

Intencionalidade	Legitimidade	
	Legítimo	Não-legítimo
Não-deliberado	<p>Normatizadora</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alteração nas normas 	<p>Negligente</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falhas no processo ou na administração eleitoral
Deliberado	<p>Regimentar</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reeleição; - Sucessão; - Coligação; - Gastos de campanha no limite da lei; - Oposição; - Contestação judicial (contencioso); - Revisão do eleitorado; 	<p>Furtiva</p> <p>Exemplos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Crimes Eleitorais (abuso de poder político, abuso de poder econômico, compra de votos, entre outros); - Fraude (preenchimento de urna); - Candidaturas de fachada; - Nepotismo; - Recompensas/Favorecimentos; - Violência eleitoral; - Coação/Repressão; - Restrição do acesso da oposição à arena eleitoral; - Fake News

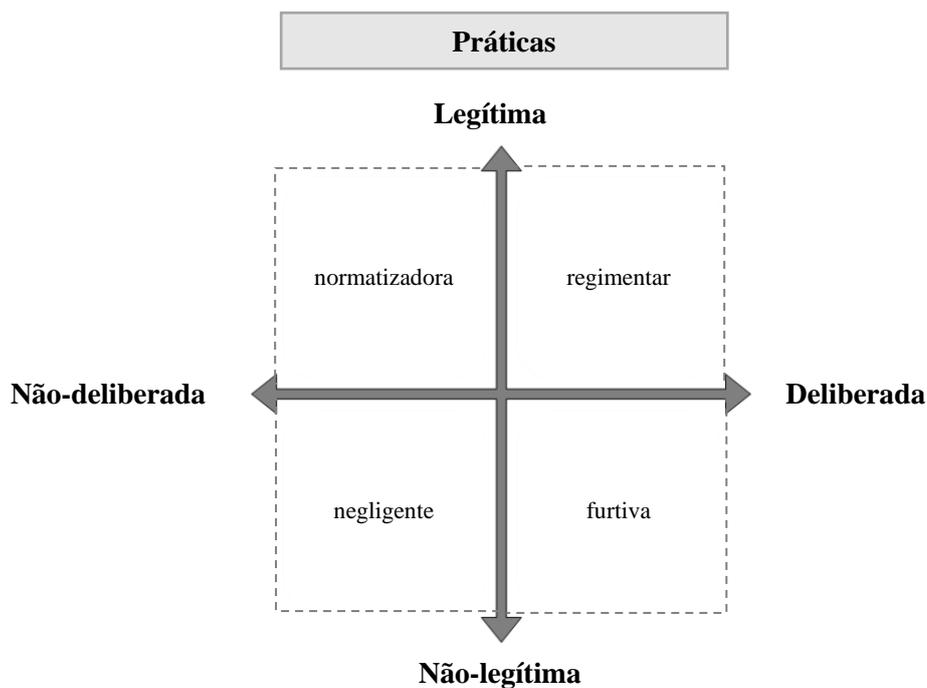
Fonte: elaboração própria.

Os exemplos que acompanham o Quadro 02 são indicadores que podem ser mobilizados para explorar a ocorrência de determinadas condutas, mas não se confundem com elas. As práticas são os usos feitos de meios e dispositivos (formais e informais) que atendem ou não a um critério de legitimidade e intencionalidade. Elas reúnem características comuns expressas por assumirem a mesma posição na dimensão avaliada.

A apresentação de um esquema em um formato simplificado, pautado em duas dimensões não significa que as escolhas são binárias ou excludentes. Na verdade, geralmente, elas permitem e combinam movimentos mais complexos a partir da

conjugação dos meios disponíveis (Quadro 2). As quatro formas principais elaboradas aqui, estão melhor representadas na Figura 4.

Figura 4 - Representação do argumento



Fonte: elaboração própria.

A visualização em formato de matriz permite justamente indicar que as diferentes práticas, descritas e não descritas nesta pesquisa, podem ser localizadas em distintos pontos do quadrante. Ou seja, elas podem ser mais ou menos legítimas e mais ou menos deliberadas⁴⁶, caindo ao longo do continuum que Bjornlund (2004) descreve⁴⁷. Em rigor, é esse movimento que caracteriza as diferentes estratégias adotadas na competição eleitoral⁴⁸. A seguir elaboro a distinção conceitual dos tipos avaliados.

⁴⁶ A título de ilustração vale mencionar o uso extensivo do dinheiro nas eleições, que embora seja legítimo, já que há um custo implicado em eleger representantes, ele pode ser utilizado para influenciar a conduta alheia (DAHL, 2008). Por essa razão o seu uso pode ser mais ou menos legítimo, tendo em vista a sua potencialidade de transformar desigualdade econômica em desigualdade política ou se converter em abuso de poder econômico (PRZEWORSKI, 2016).

⁴⁷ Cf. Capítulo 2.

⁴⁸ As estratégias podem ser distinguidas das práticas entendendo que as primeiras fazem parte de um momento de elaboração das formas de agir no jogo, enquanto as práticas são as suas formas de execução.

3.3.1. *Práticas normatizadoras*

As *práticas normatizadoras* são responsáveis pela definição e reforma das regras do jogo. Elas são produzidas e negociadas em arenas institucionais diferentes daquela em que ocorre a disputa eleitoral. A depender do perfil dos Organismos Eleitorais (OE) e da governança eleitoral dos países, essas práticas podem estar a cargo de diferentes instituições. No Brasil, a formulação das regras eleitorais é atribuição do poder legislativo federal, mas em razão modelo de governança eleitoral a formulação das normas tem sido assumida também pela Justiça Eleitoral (JE) (TAROUCO, 2014).

Essas regulamentações tratam das regras para o financiamento de campanha, fundo eleitoral, propaganda político-partidária, da fórmula eleitoral, formação de coligações, cláusulas para desempenho, elegibilidade de candidatos, regras para a participação, limites para a magnitude de distritos, diplomação de eleitos, entre outros.

Nos últimos anos, o Brasil presenciou um conjunto de regulações nas regras político-eleitorais que contaram com a interferência dos tribunais eleitorais. Dentre essas reformulações estão a verticalização das coligações, a fidelidade partidária, a redefinição das regras para distribuição do fundo partidário, redução do número de vereadores na Câmaras Municipais, aprovação da prestação de contas como exigência para a emissão da certidão de quitação eleitoral e, mais recentemente, o fim das coligações para as eleições proporcionais (MARCHETTI, 2015; GRAEFF e BARRETO, 2017; RODRIGUES, 2019).

A literatura especializada sustentou que no Brasil a crescente interferência do judiciário como normatizador das regras eleitorais tem relação com o modelo de governança das eleições. Tal modelo concentraria em um único órgão – a Justiça Eleitoral – funções relativas à adjudicação dos conflitos (*rule adjudication*), aplicação das normas (*rule application*) e formulação das regras (*rule making*), proporcionando interferência do TSE nessas questões (MAZAFFAR e SCHEDLER, 2002; TAROUCO, 2014; MARCHETTI, 2015; GRAEFF e BARRETO, 2017).

Embora os conceitos sejam complementares, as estratégias antecedem as práticas que retroagem sobre elas (ZANIN *et. al.*, 2019).

Como destacado pela literatura, a depender do desenho institucional, a redefinição e o uso das normas na competição eleitoral podem trazer vantagens a determinados partidos e desvantagens para outros⁴⁹(BLAIS *et. al.*, 2003; NORRIS, 2004; MELO, 2010; BIRCH, 2011; MEDVIC, 2013; NICOLAU, 2012; WYLIE *et. al.* 2019; MESQUITA e CAMPOS, 2019; PRZEWORSKI, 2020). Isso ocorre mesmo quando os organismos eleitorais são formalmente independentes de interesses partidários – como é o caso brasileiro.

Quando há vias na arena política, um determinado governo ou grupo de partidos, representados por uma maioria legislativa, pode se esforçar para implementar mudanças discretas nas regras formais e informais que orientam as eleições, ampliando as suas chances de permanecer no cargo (PRZEWORSKI, 2020). É nesse sentido que Schedler (2009, p.388) argumenta que “a luta partidária por votos está embutida em uma luta partidária sobre as condições fundamentais do voto”.

Embora a disputa pelas regras, normalmente, constitua parte de uma estratégia mais bem acabada de partidos, líderes políticos e de outros atores públicos⁵⁰ (FEREJOHN, 2002; TSEBELIS, 1998; SCHEDLER, 2009), “cujo regras básicas os jogadores tentam redefinir à medida que jogam o jogo em si”⁵¹ (SCHEDLER, 2009, p.388), configurando uma ação “consequente e planejada” (WEBER, 2015, p.15-16); nesta pesquisa a disputa pelas regras foi categorizada como uma prática não-deliberada.

A razão para essa categorização é simples e tem relação como o escopo do objeto de investigação: as eleições municipais. Por evidente que pareça, vale esclarecer que a despeito do arranjo federativo brasileiro, que confere autonomia político-administrativa às unidades subnacionais, os atores políticos locais não podem modificar as regras que

⁴⁹ A título de ilustração destaco as eleições de 1982 em que os legisladores, por meio da Lei n. 6.978/82 Art. 5º e § 1º, aprovaram restrições que afetaram a competição e atuação dos partidos políticos. Como apontado por Nicolau (2012), a legislação trouxe a obrigatoriedade de os partidos políticos apresentarem candidatos para todos os cargos em disputa nos estados em que concorressem, sob pena de nulidade das chapas. Isso teria afetado particularmente o PDT, PTB e PT, que tiveram que transferir suas principais lideranças da disputa para os cargos proporcionais (onde teriam maiores chances eleitorais) para a disputarem governos estaduais e vagas no Senado.

⁵⁰ Por exemplo, Ministério Público e outros membros do judiciário.

⁵¹ Um evento emblemático é a queda-de-braço entre o Congresso Nacional e o TSE para o caso da verticalização das coligações. Sobre isso, Marchetti (2015) discute as diferentes estratégias traçadas pelos legisladores para reverter a decisão do TSE e, assim, não aceitar a obrigatoriedade para a congruência nas coligações.

vigoram em âmbito nacional, como aquelas instituídas pela Constituição ou leis infraconstitucionais, como o Código Eleitoral.

Diante disso, muito embora os atores subnacionais possam exercer algum tipo de influência na política nacional (HAGOPIAN; 1996; ABRUCIO e SAMUELS, 1997), não há disputa direta dos atores locais pelas regras eleitorais⁵², como ocorre com partidos e parlamentares no nível nacional.

A rigor, não é possível traçar “estratégias refratárias”, para modificar a “direção da interpretação judicial pela via legislativa”, modificando as regras e, eventualmente, reformando a Constituição para reverter decisões jurídicas tomadas por um órgão da administração eleitoral (MARCHETTI, 2015, p.76). Os atores políticos subnacionais estão submetidos às normas eleitorais criadas e reformuladas em outras circunscrições e arenas políticas.

3.3.2. Práticas de negligência

Assim como atos de regulamentação, as *práticas de negligências* ocorrem fora da arena eleitoral. Os atos de imperícia são “erros, acidentes, insuficiências, incompetências ou infrações ao processo eleitoral” (VICKERY e SHEIN, 2012, p.8). Esses atos podem ser praticados por profissionais dos organismos eleitorais responsáveis por planejar, preparar e organizar a execução de uma eleição. Ao gerar violações ou incorreções nos procedimentos essas práticas constituem falhas na administração das eleições.

No escopo desta pesquisa tais condutas são consideradas como atos não-deliberados; visto que são executados por atores sem interesse imediato no resultado das eleições e não dependem da iniciativa de candidatos ou partidos para incorrer. De outra parte, as condutas são consideradas ilegítimas em razão de grau de habilidade, diligência e conhecimento comumente esperados de um profissional da gestão eleitoral na execução de suas funções e da responsabilidade desses profissionais diante do processo eleitoral e da democracia (VICKERY e SHEIN, 2012).

⁵² Para um estudo sobre a sua contraparte nacional, ver: Marchetti (2015).

Os atos de negligência podem acontecer em qualquer etapa do ciclo eleitoral⁵³, abrangendo desde o alistamento de eleitores, registro de candidatos, distribuição das urnas, preparação de arquivos eletrônicos ou de cédulas, até os protocolos adotados no dia da votação, contagem de votos, titulação dos eleitos, além de outras regras que garantem a transparência do jogo eleitoral (NORRIS, 2014; MARCHETTI, 2015).

Embora muitos países ao redor do mundo ainda registrem problemas nas diversas etapas da administração das eleições (PASTOR, 1999; HYDE, 2011), “o Brasil atingiu um estágio bastante maduro, baseado em um modelo institucional consolidado”, que assegura eficiência e lisura (SPECK, 2003, p. 152). Dois processos marcaram a bem-sucedida administração eleitoral brasileira e têm contribuído para inibição de falhas, ingerências e intervenções nos procedimentos eleitorais. São eles: a Justiça Eleitoral e o voto eletrônico (SPECK, 2003; SADEK, 2010).

A criação da JE⁵⁴, uma instância independente, responsável por organizar e implementar o processo eleitoral, levou a “avanços evidentes” no que se refere a execução de eleições “limpas”, promovendo a transparência nos procedimentos⁵⁵. Apesar dos avanços trazidos, isso não significou que “a coação, a fraude, a corrupção e outras práticas condenáveis tenham sido extintas” (SADEK, 2010, p.30). Conforme discutiremos nas próximas seções, práticas ilícitas somadas às variáveis exógenas à organização das eleições podem condicionar fortemente a qualidade do processo eleitoral.

Ainda sobre a lisura dos procedimentos trazida pela JE, cabe destacar que a adoção do sistema eletrônico de votação eliminou as fraudes promovidas no processo de apuração e totalização dos votos (NICOLAU, 2012). A adoção da votação eletrônica extinguiu votações duplicadas, preenchimento de cédulas deixadas em branco, rasuras de votos destinados a candidatos adversários, falsificação de boletins de urnas e outros tipos de fraudes que ocorriam durante a apuração manual dos votos e manuseio das urnas (BOHN, *et. al.*, 2002; NICOLAU, 2012).

Embora não seja incomum questionamentos sobre a segurança das urnas eletrônicas, o fato é que, em mais de duas décadas de funcionamento a JE não identificou

⁵³ Cf. Figura 1.

⁵⁴ A Justiça Eleitoral do Brasil surge, em 1932, como uma crítica às oligarquias competitivas da primeira República e ao descrédito do processo eleitoral, marcado pelo coronelismo (SADEK, 2010; MARCHETTI, 2015; NOGUEIRA, 2019).

⁵⁵ Para um estudo detalhado sobre a historiografia eleitoral que inclui as rotineiras alegações de fraude nas eleições brasileiras do Império até os dias atuais, ver: Nicolau (2012).

nenhuma fraude no processo de votação eletrônica no Brasil. O mecanismo é reconhecido pela população, pelos especialistas e pelos observadores internacionais como seguro e transparente⁵⁶.

Isso não significa, no entanto, que outros procedimentos da administração eleitoral estejam isentos de falhas ou sejam considerados insuficientes. Nas eleições municipais do ano de 2020 a Organização dos Estados Americanos (OEA) chamou a atenção para a ineficiência na fiscalização de recursos destinados aos candidatos e para a insuficiência no acompanhamento das prestações de contas dos partidos.

A OEA também atentou para os problemas ocasionados pela morosidade no julgamento das candidaturas e para a situação *sub judice*⁵⁷ de milhares de pleiteantes às vésperas das eleições. Os observadores destacaram ainda a necessidade de melhor acompanhamento da violência eleitoral e de crimes de coação que persistem em algumas regiões do país (BÄCHTOLD, 2020).

Todas as situações descritas acima podem impactar o resultado da votação, sobretudo, se a falta de acompanhamento ou a fraca fiscalização se converter em abuso de poder político, abuso de poder econômico, captação ilícita de sufrágio, repressão/coação ou se a imperícia provocar novas eleições⁵⁸.

No caso da Justiça Eleitoral brasileira as insuficiências destacadas – que podem vir a produzir atos de negligência – devem ser avaliadas à luz da organização institucional desta estrutura e das regras de interseção⁵⁹ (GRAEFF e BARRETO, 2017). Como já observado por Marchetti (2015), não há na governança eleitoral brasileira um corpo de direção exclusivo. Isso significa que apesar de o TSE, TREs e Cartórios Eleitorais serem instituições e órgãos permanentes e contarem com um corpo funcional próprio⁶⁰, os juízes, ministros e advogados que se tornam membros da Justiça Eleitoral não são obrigados a se desligar das atividades que desempenham em outros ramos da justiça.

⁵⁶ Para mais informações sobre a percepção sobre a integridade eleitoral, incluindo o processo eleitoral, no Brasil e em outras partes do mundo, ver: The Electoral Integrity Project. Disponível em: <https://www.electoralintegrityproject.com/>. Acessado em: novembro de 2020.

⁵⁷ A evolução das candidaturas *sub judice* pode ser visualizada no Anexo II.

⁵⁸ Para um estudo sobre as eleições municipais suplementares e suas consequências para a competição política, ver: Nogueira (2019).

⁵⁹ A regra de interseção prevê que no modelo de governança há exigência para que um membro do organismo eleitoral seja integrante de outra instituição específica do judiciário. Como é o caso dos ministros e juízes do TSE e TREs.

⁶⁰ Os órgãos da Justiça Eleitoral de primeira instância atuam em todos os municípios do país (SADEK, 2010).

Como argumenta Marchetti (2015, p.44-45), tal perfil pode vir a “criar dificuldades para que a Justiça Eleitoral atenda a todas as demandas das atividades que assume por lei”.

Embora o perfil da governança eleitoral possa ser objeto de críticas, visto que não existem modelos com capacidade de inibir toda e qualquer irregularidade ou negligência no processo eleitoral, a JE tem buscado continuamente implementar melhorias em seus procedimentos. Com sucesso, ela tem garantido a execução de eleições com alta complexidade técnica em todo território nacional.

De toda forma, cabe destacar que a administração eleitoral é uma variável fundamental para os estudos das eleições e da democracia, pois os problemas técnicos que podem surgir nessa esfera são capazes de se converter em problemas políticos, ameaçando a legitimidade das eleições (PASTOR, 1999; MOZAFFAR e SCHEDLER, 2002). Nas palavras de Sadek (2010):

De nada adiantam eleições competitivas e nas quais milhões de cidadãos tenham direito de participar, se o alistamento, a emissão do voto, a apuração e a proclamação dos resultados acham-se sujeitos a intromissões que possam adulterar a livre manifestação do eleitor. Desta forma, a maior ou menor confiabilidade do resultado eleitoral decorre da efetividade das garantias estabelecidas em lei para assegurar a lisura de cada uma dessas etapas (SADEK, 2010, p. 23).

3.3.3. Práticas regimentares

As *práticas regimentares* são aquelas que representam as regras do jogo. Elas seguem o regimento. Trata-se, portanto, da letra da lei, da norma formal. São os meios definidos pela legislação que permitem melhorar as chances eleitorais para se chegar ao cargo de poder em disputa ou de permanecer nele.

Dentre essas práticas estão o instituto da reeleição, a formação de coligação, candidaturas de oposição, a sucessão – via correligionários –, propaganda eleitoral partidária, financiamento de campanha, monitoramento do processo eleitoral, denúncias de irregularidades, entre outras. No Brasil, existe uma literatura bem desenvolvida sobre essas e outras questões que são basilares na competição eleitoral.

Nesta pesquisa, por definição, as práticas regimentares são consideradas legítimas e deliberadas. Primeiro, porque estas condutas são próprias da arena competitiva e

referem-se ao disposto nas regras eleitorais. Isto é, ao considerar que as *normas* apoiadas em *consentimento* são obedecidas e produzem resultados *aceitáveis*, podemos assumir que há legitimidade. Segundo, porque para seguir as normas os atores políticos devem ter incentivos para isso e estarem motivados a fazê-lo. Ou seja, é preciso intencionalidade para a elaboração de cálculos e ações estratégicas.

Sobre isso, consideremos um exemplo estilizado sobre a formação de coligação⁶¹. Tomemos um ator político, o partido e suas lideranças, que avalia se deve ou não compor uma coligação para uma disputa ao cargo executivo. No exemplo há pelo menos três opções:

A - Se o partido em questão é capaz de concorrer com candidato próprio, ele pode ter interesse em formar coligações amplas, atraindo outros partidários e removendo possíveis adversários da competição;

B - Se este partido político não conta com um candidato viável para a corrida, ele pode obter ganhos eleitorais participando de uma coligação;

C – Se o partido pretende demarcar um campo ideológico, não conta com aliados viáveis ou tem interesses programáticos próprios, entre outros motivos, ele pode concorrer isoladamente (MACHADO e MIGUEL, 2009).

Considerando o sistema político brasileiro essa descrição aparentemente simples conduz a decisões intrincadas, como: i) compensação dos aliados; ii) alinhamento nas estratégias partidárias em uma dinâmica multinível; ou iii) considerações de ordem ideológica (DANTAS, 2008; KRAUSE E GODOI, 2012).

De modo geral, para qualquer que seja a condição, a decisão pela formação de uma coligação (A-B) ou pela corrida isolada (C), requer a iniciativa do ator político e o cálculo estratégico – o que pode ser determinante para o resultado almejado na disputa.

O mesmo princípio aplica-se as demais práticas e decisões que estão amparadas pelas normas formais. Como, por exemplo, a forma pela qual um candidato fará a campanha para persuadir eleitores na formação da intenção de voto, respeitando prazos, veículos de publicidade e limites de tempo de propaganda previstos na legislação.

⁶¹ As alianças partidárias, que são uma forma de disputar cargos, estão em vigor no Brasil desde 1950 (SOUSA, 2005). De lá para cá, as possibilidades de arranjo para a formação de coligações passaram por uma série de mudanças. Até que em 2020 elas foram proibidas para as eleições proporcionais.

Empregando para isso os recursos de financiamento arrecadados dentro do limites da lei. Entre outros exemplos.

De toda forma, resulta conveniente destacar que as práticas regimentares são próprias da arena eleitoral e se concentram nela, podendo ser mobilizadas antes ou depois da votação.

Por seu turno, essas práticas podem realizar um movimento diferente e inverso em relação àquelas já discutidas até aqui: *normatizadoras* e *negligentes*. Enquanto essas duas últimas ocorrem fora do campo da disputa, – são provocadas por atores não eleitorais – ; há práticas *regimentares* que podem ser mobilizadas de “dentro para fora”. Ou seja, do campo eleitoral – e a partir de seus atores – em direção a outras arenas e instituições.

Esse é o caso da mobilização dos tribunais eleitorais, que podem servir para a contestação dos resultados. A legislação brasileira prevê que em hipótese de transgressão de conduta, abuso de poder político, econômico ou se identificadas formas de corrupção eleitoral ou fraude em uma dada eleição, compete aos partidos políticos, coligações, candidatos e ao Ministério Público Eleitoral, o ajuizamento e denúncia das irregularidades.

Ainda que parte da literatura tenha considerado que as ações similares ao contencioso eleitoral são parte do “dar e receber normal da política democrática, especialmente quando rotineiramente canalizada por advogados para apelações judiciais” (NORRIS e MARTINEZ I COMA, 2015, p.5), é preciso reconhecer que essas práticas também podem provocar efeitos na competição. Sobretudo, se as denúncias tiverem um caráter im procedente, tendo sido utilizadas para desacreditar rivais eleitorais ou mesmo para tentar reverter o resultado de uma corrida cujo vencedor já foi declarado (TOROS E BIRCH, 2019; NOGUEIRA, 2019).

Como sustentado pela literatura, os níveis de competição podem elevar o monitoramento do processo eleitoral (SIMPSON, 2013) e o número de denúncias de irregularidades realizadas por candidatos e partidos (NYBLADE e REED, 2008; LAGO e COMA, 2016; TOROS E BIRCH, 2019). Se as regras institucionais permitem semelhante utilização dos tribunais, e os custos diretos e potenciais são relativamente baixos, os atores políticos possuem razões táticas e estratégicas para fazer uso desse tipo de prática que são parte da letra da lei (TAYLOR e DA ROS, 2008). Considerando o

exposto, não por outro motivo, as práticas regimentares podem se estender para além do dia da votação.

Nas eleições os incentivos baseados em regras formais são predominantes, mas, em muitos casos, eles podem competir com os incentivos informais. Nestes casos, o comportamento dos atores políticos pode desviar substancialmente do que é prescrito ou esperado de uma atuação exclusivamente orientada pelas regras formais (HELMKE e LEVITSKY, 2006). Essa discussão é objeto das próximas seções.

3.3.4. Práticas furtivas

As *práticas furtivas* são violações das regras do jogo. Portanto, das instituições e das regras eleitorais. Essas práticas corrompem a integridade das eleições e trazem prejuízos e retrocessos à democracia (WARREN, 2006). Elas são transgressões intencionais que ocorrem na arena eleitoral e tem a capacidade de distorcer a vontade individual ou coletiva dos votantes (LOPEZ-PINTOR, 2010), minando a legitimidade das eleições (SCHEDLER, 2002a; LEHOUCQ, 2003; ALVIM, 2019).

São exemplos dessas condutas as restrições formais e informais para o direito ou exercício do voto, restrição de candidaturas, violência, intimidação ou coerção de candidatos ou eleitores, obstrução à campanha de opositores, uso indevido de recursos do estado, financiamentos ilícitos (“caixa dois”), candidaturas de fachada (“laranjas” ou *sacrificial lambs*⁶²), compra de votos, promessas de vantagens e favorecimentos (clientelismo eleitoral), uso de desinformação ou de notícias falsas (fake News), esforços para a alterar os resultados eleitorais, entre outros tipos de crimes e fraudes que podem acontecer antes da votação ou no dia da eleição (BIRCH, 2011; BIRCH e CARLSON, 2012; NORRIS, 2014, 2015; WYLIE *et. al.* 2019).

Aqui, considero que uma prática é furtiva se ela infringe as regras formais em vigência. A rigor, elas se distinguem de outras formas de manipulação que também são meios capazes de desequilibrar a competição. Estas últimas, no entanto, não

⁶² O conceito pode ser traduzido como “cordeiro de sacrifício” e se refere aos candidatos sem chances eleitorais que entram na competição como parte de uma estratégia política. Embora a literatura tenha utilizado o conceito, sobretudo, para investigar o caso de candidaturas femininas, o termo não é equivalente ao que no Brasil se convencionou chamar de “laranja”. Para mais informações, ver: Wylie *et. al.* (2019).

necessariamente são categorizadas como práticas ilegais, visto que em muitos casos elas não se efetivam pela contrariedade direta à letra da lei, mas através da lei (PRZEWORSKI, 2019). Ainda assim, elas podem subverter o campo do jogo e o caráter “limpo” e “justo” das eleições (BJORNLUND, 2004; BIRCH, 2011; BISHOP e HOEFFLER, 2016; ALVIM, 2019). As práticas furtivas, por sua vez, se caracterizariam justamente pela contrariedade direta ao espírito e à letra da lei.

Como indicado nos parágrafos anteriores a partir da criação da JE diversos tipos de atos e práticas fraudulentas foram minoradas ou extinguidas da política eleitoral no Brasil (NICOLAU, 2012), contribuindo para o fortalecimento da democracia liberal. Contudo, apesar dos sucessivos esforços dos órgãos eleitorais em fiscalizar o processo e a qualidade das eleições, fenômenos como a corrupção eleitoral, o abuso de poder e a violência política⁶³, que marcaram a historiografia das eleições nos séculos XIX e XX, não ficaram restritos ao passado (SADEK, 2010).

Esses fenômenos que foram largamente documentados como instrumentos de dominação política e eleitoral das elites locais na República Velha, ainda podem servir como mecanismos para a manutenção do poder em algumas regiões país. Evidentemente, essas práticas não seguem o mesmo roteiro que as suas congêneres do passado. Elas se transformaram e adaptaram a partir de um movimento de diversificação, complexificação e modernização das sociedades (SCHAFFER, 2007), mas ainda assim elas conservam a sua gênese violenta e autoritária⁶⁴.

Nesse sentido, ao contrário do que se poderia supor, as práticas furtivas não estão restritas às regiões remotas do país, eventualmente, pouco institucionalizadas. Ainda que a lisura possa ser considerada por muitos analistas como um fator implícito às eleições, elas podem encontrar variação em uma análise subnacional⁶⁵ (O'DONNELL, 1993; GIRAUDY, 2015; MÉNDEZ *et. al.*, 2019; HISKEY, *et. al.*, 2020; NICHTER, 2021).

Seguindo essa perspectiva, o argumento é que a violência e os abusos de poder continuam tendo impacto na competição política local. Combinadas com os novos

⁶³ Ver Anexo II.

⁶⁴ Para um estudo detalhado sobre dominação política, violência e ausência de controle estatal no interior do Brasil contemporâneo, ver: Villela (2004).

⁶⁵ Nas eleições municipais de 2016, em 08 estados brasileiros os Tribunais Regionais solicitam ao TSE o envio de força federais para garantir a segurança na votação nas localidades. São eles: Rio de Janeiro, Mato Grosso, Alagoas, Rio Grande do Norte, Tocantins, Mato Grosso do Sul, Acre e Pará.

ilegalismos⁶⁶, ou mesmo em função deles, as condutas ilegítimas podem influenciar fortemente a corrida eleitoral mesmo nos grandes centros urbanos; podendo, assim, ocorrer em contextos altamente competitivos e institucionalizados (SIMPSEY, 2013; VILLA, *et. al.*, 2021).

A exemplo disso, estudo recente revelou que na região metropolitana⁶⁷ do Rio de Janeiro, a segunda localidade mais populosa do país, cerca de 57,5% da superfície territorial é dominada por grupos paramilitares (NEV/USP, *et. al.*, 2020). Esses grupos têm ampliado a sua presença na política partidária e eleitoral, promovendo e financiando candidatos, comprando votos, intimidando eleitores, perseguindo opositores, permitindo que apenas os pleiteantes de sua preferência façam campanhas nos territórios sob seu domínio; e, nos casos mais graves, registra-se a execução dos adversários. Apesar de o Rio de Janeiro ser o caso mais destacado na academia e na mídia (MENA, 2018; ALVES, 2020), há vestígios da infiltração do crime na política em quase todos os estados do país.

Essas evidências aproximam a realidade de determinadas unidades subnacionais brasileiras ao contexto latino-americano, sobretudo, os casos do México e da Colômbia, que registram a presença do crime organizado na promoção de eventos violentos contra políticos e eleitores (BORBA e NOGUEIRA, 2018; MENA; 2018; HISKEY, *et. al.*, 2020; VILLA, 2021). Nessas situações a legitimidade do processo eleitoral e a democracia ficam comprometidas, na medida em que os interesses particularistas representados por organizações informais (clãs ou grupos criminosos) coabitam os espaços das organizações formais (partidos políticos) e das instituições (prefeituras e câmaras municipais) (HELMKE e LEVITSKY, 2006).

Embora as denúncias sobre violência, coação e outras ilegalidades possam ser identificados em quase todos os lugares do Brasil⁶⁸ (TSE, 2020b), nem sempre elas têm

⁶⁶ Por *novos ilegalismos* me refiro a atuação de facções, milícias e outros grupos criminosos com poder paralelo que podem influenciar a política local e, mais especificamente, as eleições. O entendimento de que isso se refere a algo *novo* decorre do momento em que há o surgimento e a expansão desses grupos. No Brasil, eles se originam em meados do século XX e se expandem com a aumento dos núcleos urbanos e aceleração da violência.

⁶⁷ A região da baixada fluminense, que concentra cerca de 23% da população do Rio de Janeiro (SEBRAE, 2016), o terceiro estado mais populoso do país, tem chamado a atenção da Justiça Eleitoral e da mídia, devido a influência do crime nas eleições. Na avaliação do TSE, o crime organizado e as milícias se tornaram provedores de “caixa dois” das candidaturas na região. Tal indicativo é decorrente do resultado de auditorias realizadas sobre as doações para as campanhas nas eleições municipais (RIBEIRO, 2017). Para mais informações, ver o levantamento realizado por Brant (2020).

⁶⁸ A JE brasileira tem se esforçado para combater irregularidades e crimes eleitorais de toda a ordem, todavia as denúncias sobre impropriedades eleitorais ainda são comuns. Durante as eleições municipais de

a participação direta ou indireta de organizações criminosas. Em verdade, a maior parte das denúncias de más práticas trata de irregularidades e crimes eleitorais mais elementares, cometidos por candidatos e partidos, infringindo as regras eleitorais (NOGUEIRA, 2019).

Dentre as práticas mais cotidianas estão a compra de voto, o abuso de poder econômico e a captação ilícita de sufrágio – que são tipos de corrupção eleitoral⁶⁹(SILVA, 2018). Mais recentemente foram ampliados os registros com a ocorrência de denúncias sobre fake News⁷⁰, além da utilização de candidaturas fictícias que são uma forma de trapacear as regras do jogo, servindo também para acessar fundos de campanha.

Uma importante literatura que tem se dedicado ao estudo da legislação brasileira, do financiamento político e da representação, destacou a existência de candidaturas de fachada, que são aquelas que entram nas eleições sem a intenção de disputar votos, comumente chamadas de “laranjas”. Tais candidaturas teriam como objetivo driblar a lei, sobretudo, as cotas de gênero⁷¹ (WYLIE *et. al.*, 2019). Sendo que essa manobra também pode servir para redirecionar os fundos de campanha das candidaturas femininas para candidatos homens (PITOMBO e GARCIA, 2019; RAMOS *et. al.*, 2020).

Quando isso ocorre o mecanismo das cotas foi subvertido, contribuindo para desnivelar ainda mais o campo do jogo entre os competidores masculinos e femininos (WYLIE e SANTOS, 2016), de modo que as candidaturas laranjas somam-se aos desafios de promover eleições “limpas” e “justas”.

Ainda que os ilícitos eleitorais mencionados acima estejam difundidos pelo país, a intensidade e os efeitos do uso de cada uma dessas condutas variam enormemente no cenário subnacional. A exposição dos territórios às práticas furtivas pode ter relação com o tamanho dessas localidades, com as desigualdades econômicas, sociais, regionais e com

2020, a JE recebeu 105.543 denúncias de irregularidades e registrou 263 crimes contra candidatos. Para mais informações, ver: TSE (2020a, 2020b).

⁶⁹ Para mais informações sobre a tipificação da corrupção eleitoral segundo a legislação brasileira, ver: Art. 299 do Código Eleitoral.

⁷⁰ Em junho de 2020 o Senado brasileiro aprovou o projeto para inibir as fake News na internet (PL 2.630/2020). A proposta que estabelece normas, visa combater as manipulações e os abusos que podem ter impacto na competição eleitoral.

⁷¹ A cota de gênero foi instituída no Brasil em 1995 pela Lei 9.504/97, que passou a determinar que os partidos reservassem pelo menos 30% para cada um dos sexos. Com a minirreforma de 2009, Lei 12.034/2009, houve a determinação de preenchimento das vagas e não apenas a reserva. Com a ADI 5617 de 2018, provocada pela PGR e julgada pelo STF, passou-se a ter como determinação o mínimo de 30% de investimento dos partidos em campanhas de candidatas mulheres.

o contexto político; além de outros elementos que configuram a heterogeneidade local (KERBAUY, 2001; OLIVER *et al.*, 2012; MCDONNELL, 2020; MCMANN *et al.*, 2020). O suposto é que o tipo de conduta empregada tem relação com a estrutura socioeconômica do território, mas também com os fatores institucionais como o nível de competitividade (MOLINA e LEHOUCQ, 1999; NYBLADE e REED, 2008; SIMPSON, 2013).

De toda forma, o que essa tipologia pretende evidenciar é que apesar de as eleições terem se tornado mais competitivas e monitoradas; elas continuam convivendo com falhas, procedimentos abusivos e com os novos ilegalismos (BIRCH, 2011; NORRIS *et al.*, 2015; BISHOP e HOEFFLER, 2016, MÉNDEZ, *et al.*, 2019). Quando pensamos que são as eleições que legitimam as democracias eleitorais, a adoção de qualquer prática furtiva em qualquer uma das etapas do ciclo eleitoral comprometeria a legitimidade do procedimento de escolha de governantes (SCHEDLER, 2002a; NORRIS, 2014).

3.3.5. Fronteiras de análise

Os estudos sobre as condutas e comportamentos dos atores políticos nas eleições têm sido objeto de análise acadêmica por gerações. Não é objetivo desta pesquisa esgotar a discussão. O propósito é diferente. A distinção empregada na tipologia busca capturar o máximo possível do universo de práticas que podem produzir efeitos nas disputas eleitorais subnacionais, na medida em que busca ser estreita o suficiente para distinguir essas práticas de outros tipos de atos ou meios.

Como nos ensina Richard Snyder, é evidente que “o mundo é muito [mais] complicado” (ELBOT, 2013, p.3). Os tipos definidos aqui são apenas aproximações que pretendem oferecer diretrizes concretas para a observação do mundo real. Dito de outra forma, tal aproximação propõe generalizações sobre os diferentes padrões que podem ocorrer em relação aos fenômenos observados. Sem embargo, algumas fronteiras podem ser pouco nítidas. De modo que as condutas avaliadas podem transitar por uma zona cinzenta.

Em algumas situações os líderes políticos podem colher os frutos da legitimidade eleitoral sem correr os riscos da incerteza democrática (PRZEWORSKI, 1991; GANDHI

e PRZEWORSKI, 2007; SCHEDLER, 2002a, 2013; GONZALEZ-OCANTOS *et.al.*, 2020). Por exemplo, nas disputas locais as candidaturas únicas podem ser produto da cooptação da oposição (RABELLO *et. al.* 2015); ou as lideranças locais podem recorrer as candidaturas dos “cordeiros de sacrifício” como uma forma de permanecer no cargo. Sem com isso, necessariamente, precisar cruzar a fronteira das regras formais. Na busca por um equilíbrio entre o controle eleitoral (intencionalidade) e a credibilidade eleitoral (legitimidade), existiria uma zona nebulosa de ambivalência estrutural. A tentativa de delinear essa fronteira é uma tarefa complexa e controversa. E, muitas vezes, tal fronteira é indeterminada (ALVAREZ e BOEHMKE, 2008).

Mas se os controles minam a legitimidade dos resultados, então o que explica o seu uso? Dawson (2020) sugere que uma possível resposta para essa pergunta está relacionada à forma e ao momento em que os atores políticos se utilizam dessas práticas. Ele argumenta que muitas formas de manipulação – mesmo aquelas que não tratam da contrariedade direta à letra da lei – não se tornam visíveis para o público e eleitores em geral. Assim, os atores políticos podem avaliar este como sendo um risco que vale a pena correr. Na mesma direção, Schedler (2009) também argumenta que a manipulação não visível é um elemento importante para produzir a aparência necessária de que o processo está seguindo na direção de uma competição “livre” e “justa”.

Com efeito, e apesar disso, em contextos democráticos o custo da adoção de uma prática ilegítima (ou furtiva) pode ser considerado muito alto para ser tolerado (WARREN, 2006). Uma vez identificada, poderá produzir efeitos negativos, de maneira que a violação da legitimidade não valerá o risco (HYDE, 2011; VAN HAM e LINDBERG, 2016). Os eleitores informados (KEY, 1966) podem levar em consideração a existência de malversação para decidir como votar (CASTRO e NUNES, 2014). Já que o suposto é os eleitores valorizariam genuinamente a democracia e, portanto, eleições livres e justas.

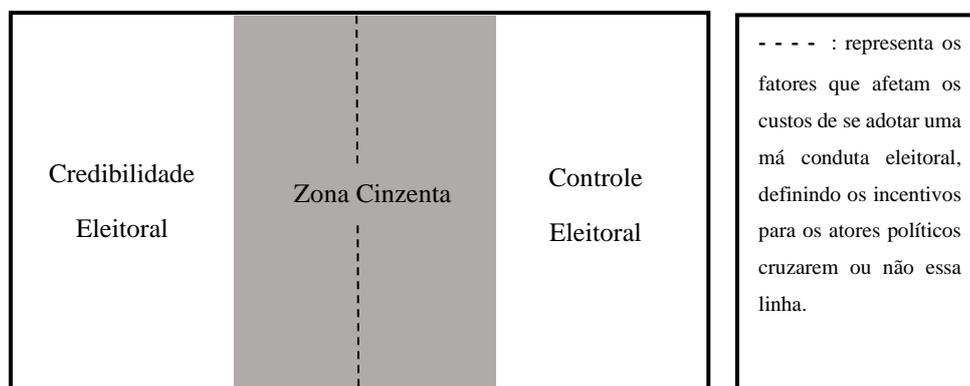
Entretanto, pode haver situações em que as sanções para a violação da legitimidade não seja impedimento suficiente para a adoção de uma má conduta (BIRCH, 2011b). Ainda que Lehoucq (2003) advirta que esses tipos de práticas geralmente são “esforços clandestinos para moldar os resultados eleitorais” (LEHOUCQ, 2003, p.233), estudos ao redor do mundo revelam que em muitas situações os atores políticos não fazem esforços para esconder as más condutas. Ao contrário, elas podem servir como ferramenta

para evidenciar o controle de um candidato ou partido sob o processo político (VICKERY e SHEIN, 2012; SIMPSON, 2013).

Por exemplo, nas eleições de 2008, na pequena cidade de Mato Grosso/PB, a única candidata à prefeitura municipal foi escolhida pelo titular para que este pudesse “continuar no comando da administração”, já que as regras eleitorais o tornavam inelegível. Em entrevista à jornalista a candidata comentou que não tinha pretensões políticas, e que a sua candidatura objetivava apenas “ajudar” o titular. Em adição a isso, para as nove vagas na Câmara Municipal haviam dez candidatos, todos do partido do mandatário (DEM). “A escolha exata de dez nomes foi uma opção calculada pelo [então] prefeito - nove eleitos e um suplente” (SCOLESE, 2008).

Essas explicações têm sido formuladas buscando compreender, principalmente, as formas como os atores influenciam e corrompem a integridade das eleições e a democracia. Demonstrando que o que acontece antes e depois do dia da eleição é tão importante quanto o que ocorre no próprio dia da votação (ELKLIT e SVENSSON, 1997). Tal observação permite avaliar as condições de competição.

Figura 5 - Fronteiras de análise: controle e credibilidade



Fonte: elaboração própria a partir de Schedler (2002b).

3.4. Considerações parciais

Embora o conceito de *prática* tenha sido amplamente debatido no campo da política subnacional (BEHREND, 2012; HERRMANN, 2014; BEHREND e

WHITEHEAD, 2016, 2017), sobretudo na literatura que discute a democratização e as formas de acesso ao poder, já tendo sido apresentado junto a outros adjetivos além dos quais sugiro aqui; como “más práticas” (BIRCH, 2011), “práticas autoritárias” (BEHREND, 2012), “práticas ilegais”, (GIBSON, 2013), “práticas informais” (HERRMANN, 2014) ou “práticas iliberais” (BEHREND e WHITEHEAD, 2016, 2017), elas não foram suficientemente teorizadas e conceituadas.

Quadro 3 – Definição sumarizada das práticas com efeito na competição

Prática	Descrição	Arena
Normatizadora	São responsáveis pela definição e reforma das regras do jogo	não-eleitoral
Negligente	São atos de atos de imperícia , erros, acidentes, insuficiências, incompetência ou infrações ao processo eleitoral	não-eleitoral
Regimentar	São as regras do jogo. Meios definidos pela legislação eleitoral	eleitoral
Furtiva	São violações às regras do jogo. Portanto, das instituições e das regras eleitorais	eleitoral

Fonte: elaboração própria.

Em alguns casos os pesquisadores tendem a tratá-las como uma característica da paisagem e não como uma estratégia política. Ou ainda, tendem a não fazer diferenciações claras entre elas. Neste capítulo descrevi quatro tipos principais de práticas que podem ser adotadas por atores políticos, públicos ou privados em âmbito eleitoral. Assumo a premissa de que, em comum, essas condutas são capazes de produzir efeitos na competição, mas há diferenças importantes que tratam da legitimidade e intencionalidade dos atos. Além de distinções gradativas e de escopo (BJORNLUND, 2004). Por exemplo, considerando-se as práticas furtivas, o nepotismo não é equivalente a violência eleitoral – que pode culminar em repressão ou eliminação/execução da oposição. Da mesma forma, o instituto da reeleição não equivale ao contencioso eleitoral quando esse último é utilizado como meio para questionar o resultado eleitoral.

Em que pese o objetivo primário dessa conceituação seja oferecer diretrizes que permitam generalizações sobre os diferentes padrões de ações e comportamentos, busco indicar que esses não são tipos “puros”. Geralmente, eles se combinam em movimentos mais complexos (Figura 4), caindo no que chamo aqui de “zona cinzenta” (Figura 5).

Dado que o objetivo dessa pesquisa é verificar como os políticos utilizam as eleições, a análise empírica dos próximos capítulos está concentrada nas maneiras pelas quais os partidos e candidatos buscam melhorar as suas chances na arena eleitoral. Com isso, passo a examinar mais detidamente as práticas que são exclusivas dessa esfera. Busco evidenciar como os atores políticos utilizam as regras formais e informais para chegar ao poder ou permanecer nele, e no limite reverter o resultado da disputa. O intuito é identificar como essas ações podem contribuir para que as eleições cumpram com o seu papel (KATZ, 1997; POWELL, 2000) ou, ao contrário, mitigar os seus efeitos esperados (Cf. Capítulo 2).

4

ESTRATÉGIAS E COMPETIÇÃO

4.1. Sabedorias convencionais sobre as estratégias eleitorais

Fair play é um dos termos mais utilizados e conhecidos no âmbito dos jogos competitivos. O conceito pode ser compreendido como o “respeito total e constante pela regra escrita” e pela aceitação e cumprimento do “espírito dentro do qual se deve praticar o esporte de competição” (CIFP, 1976). Definitivamente as eleições não são um esporte de competição. Contudo, de maneira similar a este, a delimitação de regras, a existência de um árbitro institucional – responsável por fazer cumprir as regras – e o protagonismo dos participantes, são elementos fundamentais para uma disputa justa.

As eleições são consideradas “justas” quando as instituições fornecem condições razoavelmente niveladas para a participação dos cidadãos, candidatos e partidos na disputa (DIAMOND, 2002). A ideia subjacente é a de que isso decorre da existência de uma autoridade eleitoral independente e de regras razoavelmente equitativas para a entrada de diferentes competidores no jogo político (ELKLIT e SVENSSON, 1997). Na adesão ao que chamo aqui de práticas regimentares, presume-se que há cumprimento voluntário, estrito e exclusivo das regras do jogo – a legislação eleitoral. De forma igualmente importante, espera-se que exista adesão ao espírito das normas. Nesta esteira, as tentativas de melhorar as chances eleitorais não seriam decorrentes de procedimentos e meios ilegítimos, com capacidade de desequilibrar a competição. Tampouco, meios legítimos e formais seriam utilizados para inclinar, tendenciosamente, o campo do jogo.

Partindo desse pressuposto descrevo o quadro geral da competição nas eleições municipais, entendida como “o nível de disputa entre os candidatos ou partidos por votos” (SILVA *et.al.*, 2020, p.12). Analiso alguns elementos que podem ser classificados como práticas regimentares, que são, convencionalmente, considerados como meios modais para acessar o poder ou permanecer nele. Este é o caso das coligações, reeleição, sucessão e oposição. O objetivo do capítulo é mapear e explorar a evolução da competição eleitoral nas disputas municipais ao longo de cinco pleitos. Esse percurso visa fornecer elementos para compreensão mais geral do contexto em que as eleições são disputadas e, em que medida, as estratégias investigadas têm se mostrado vantajosas na conquista do poder.

4.1.1. Coligações

Diversos estudos tratam das motivações que engendram a parceria entre os partidos e dos cálculos que justificam a composição de alianças entre os competidores (KINZO, 2004; MIGUEL e MACHADO, 2007, 2009)⁷². Os argumentos para a formação de coligações, em grande medida, giram em torno da racionalidade nas disputas, que visam a maximização dos ganhos eleitorais (COX, 1997). Como demonstrado pela literatura “na competição política, normalmente só há espaço para alguns competidores e as práticas de cartelização são racionais para eles” (BÜHLMANN e ZUMBACH, 2011, p.06).

Em sistemas políticos fragmentados as legendas buscam acessar o poder de diferentes maneiras. Entre elas está a opção pela formação de um partido temporário para compor forças eleitorais. As estratégias aliancistas podem vir a garantir cargos na máquina política ou – no caso das coligações proporcionais – assegurar cadeiras no legislativo. Como são múltiplos interesses⁷³, os partidos não necessariamente estabeleceriam alianças apenas com aqueles que se encontram no mesmo campo ideológico. Ou refletiriam, *ceteris paribus*, as alianças firmadas em outras esferas de governo (PEIXOTO, 2010; DANTAS, 2013).

⁷² Dentre os cálculos para a formação de coligações estão a magnitude dos distritos eleitorais, o número de cadeiras em disputa e o tempo no Horário Eleitoral Gratuito.

⁷³ Machado e Miguel (2009) resumizam esses interesses como “pragmatismo” e “ideologia”. Da perspectiva dos atores políticos esses interesses pragmáticos podem ser decompostos em: chances de vitória, sobrevivência política ou interesses pessoais (como a indicação ao cargo majoritário), entre outros.

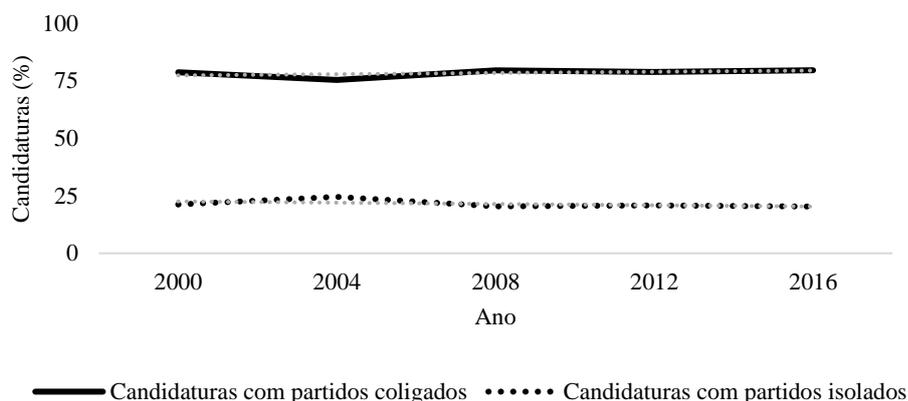
De maneira geral, a literatura tem considerado que esse tipo de estratégia tende a gerar ganhos eleitorais e impulsionar o desempenho dos candidatos que entram na disputa (MIGUEL e MACHADO, 2007; DANTAS, 2008; KRAUSE E GODOI, 2012; LIMONGI e VASSELAI, 2016). Esta lógica está amparada na expectativa de ganhos mútuos, ocasionada pela coordenação dos partidos com capital eleitoral⁷⁴.

Nas disputas majoritárias a formação de coligação implica na construção de uma única candidatura (COX, 2008), o que significa dizer que apenas um dos participantes da aliança oferece o candidato, enquanto os demais se retiram da competição direta pelo cargo (COX, 1997; LIMONGI e VASSELAI, 2016). Para entender a lógica das coligações à luz da racionalidade (TSEBELIS, 1998) pode-se dizer que os partidos e candidatos avaliam o cenário e optam por alternativas que têm mais chances de assegurar vantagens eleitorais (LIMONGI e VASSELAI, 2016).

A chave do argumento está na ideia de que a formação de alianças pode ser parte de uma estratégia das lideranças políticas para limitar a competição, dificultando a entrada de competidores indesejáveis na corrida eleitoral para o cargo executivo (BÜHLMANN e ZUMBACH, 2011; LIMONGI e VASSELAI, 2016). Com isso, coligações, partidos e candidatos reduziram os custos da disputa e aumentariam as chances de ganhos eleitorais. O Gráfico 1 demonstra que, em média, 78% das candidaturas ao cargo majoritário nos municípios brasileiros foram lançadas através de coligações partidárias. De sua parte, as candidaturas avulsas somaram em média 22%. Como fica demonstrado na análise do gráfico e da linha de tendência, não houve oscilação significativa no período.

⁷⁴ Ganhos mútuos não significam bens compartilhados, já que os benefícios e as relações advindas da formação de alianças temporárias não são simétricos. Para mais informações, ver: Limongi e Vasselai (2016).

Gráfico 1 – Candidaturas coligadas x Candidaturas isoladas (2000-2016)



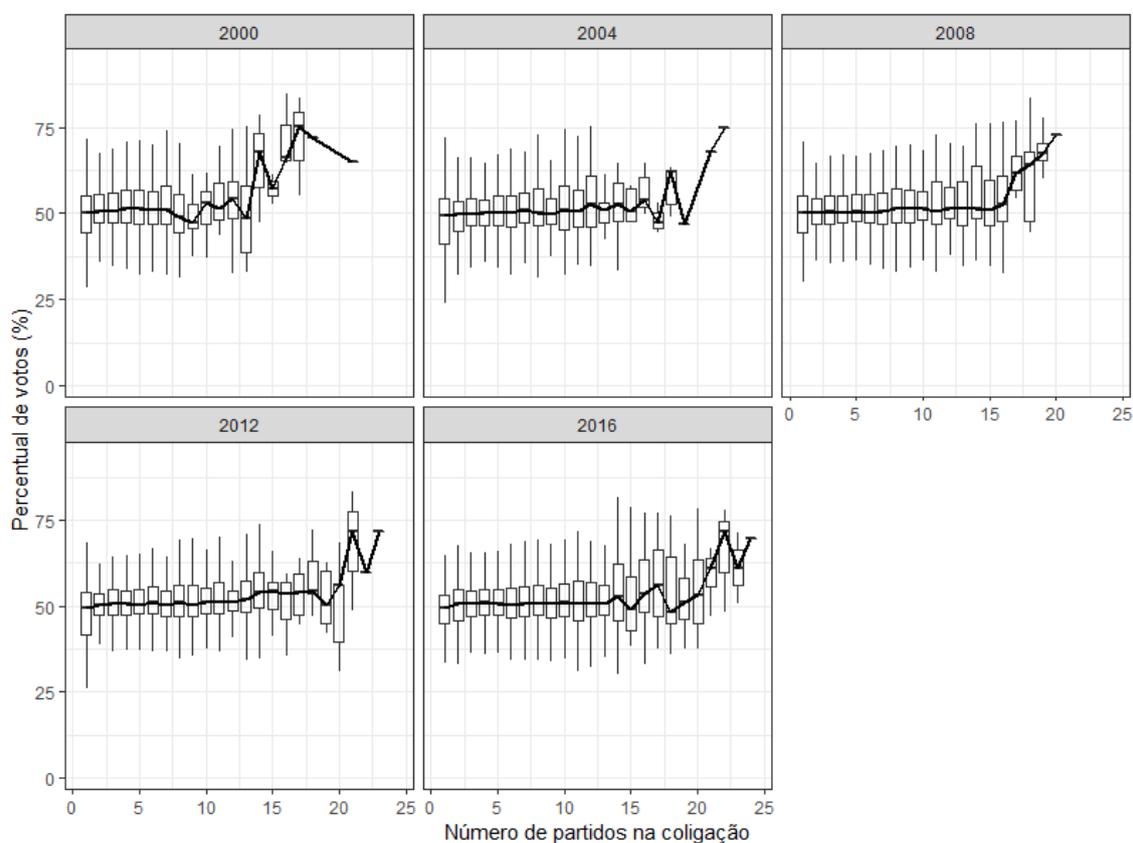
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Miguel e Machado (2007) identificam uma associação positiva entre a formação de coligações e o desempenho dos partidos nas disputas majoritárias municipais. De maneira similar, Limongi e Vasselai (2016), identificam uma relação positiva entre o número de partidos que integram a coligação e o desempenho eleitoral da chapa. O seus achados demonstram que, em geral, quanto maior a coligação, maiores são as suas chances de sucesso.

Buscando verificar essa tendência nas eleições investigadas, o Gráfico 2 apresenta a relação entre o tamanho das coligações e a proporção de votos obtidas por todas as candidaturas ao cargo majoritário no primeiro turno de votação. Embora a análise dos dados demonstre uma relativa interação entre tamanho das coligações e a proporção de votos, a relação torna-se positiva apenas quando há muitos partidos nas alianças. De maneira geral, somente quando há mais de 15 partidos nas coligações a mediana é elevada. A utilização da mediana detrimento da média justifica-se pelo fato de os votos não possuírem uma distribuição simétrica⁷⁵.

⁷⁵ Cf. Anexo II.

Gráfico 2 – Relação entre tamanho das coligações e a proporção de votos obtida (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Tabela 1 – Relação entre a situação da candidatura e o tipo de composição partidária (2000-2016)

Tipo de composição partidária	Situação da candidatura		
	Eleito	Não eleito	Total
Não coligado	1491	11311	12796
Coligado	24006	32254	56248
Total	25497	43565	69062

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Nota – qui-quadrado: 4309,83. Valor de p : <0,00001. Significativo a p <0,05.

Nos municípios concorrer em alianças partidárias tende a ser eleitoralmente mais vantajoso. Com base nos dados da tabela de contingência é possível estimar que as

chances de vitória (*odds ratio*)⁷⁶ de um candidato que concorre à prefeitura com apoio de coligação partidária é 77% maior do que as chances de um candidato que concorre por um partido isolado. O que permite conjecturar que diante das regras e possibilidades legais, a formação de coligação é uma estratégia eficiente para o sucesso eleitoral nas cidades.

Além disso, resulta conveniente destacar que as coligações são amplamente utilizadas em municípios de diferentes magnitudes. Os dados das eleições de 2000 a 2016 corroboram o argumento de Peixoto (2010) que sustenta que quanto menor um município, maiores são as chances de se estabelecerem coligações. A Tabela 02 demonstra que embora a opção pela candidatura coligada seja recorrente em municípios de diferentes tamanhos, nas cidades maiores as candidaturas isoladas são proporcionalmente mais frequentes.

Tabela 2 – Candidaturas coligadas e isoladas em relação ao tamanho do município

Tamanho do município	Coligado		Não coligado	
	(N)	(%)	(N)	(%)
Até 5 mil	11846	83	2480	17
Entre 5 mil e 10 mil	11674	83	2237	17
Entre 10 mil e 20 mil	13506	83	2739	17
Entre 20 mil e 50 mil	10971	81	2525	19
Entre 50 mil e 100 mil	3806	79	989	21
Entre 100 mil e 200 mil	2044	75	661	25
Entre 200 mil e 500 mil	1584	71	636	29
Entre 500 mil e 1 milhão	489	63	283	37
Maior que 1 milhão	207	58	150	42

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e IBGE.

Uma das explicações possíveis para esse fenômeno tem relação com o perfil ideológico dos partidos que fazem a opção por candidaturas solo. Nos municípios com mais de 200 mil eleitores as candidaturas isoladas são mais frequentes entre os partidos

⁷⁶ Por chance de vitória refiro-me a eleição do candidato. Para esse cálculo foi estimada a razão de chance (*odds ratio*) em um intervalo de confiança de 95%.

de esquerda ou centro-esquerda⁷⁷. Um argumento comum é que nas sociedades mais diversificadas e urbanas as pautas com apelo econômico, ideológico e valores pós-materiais podem ter um papel mais relevante nas eleições (OLIVER, *et. al.*, 2012). Nesse sentido, os partidos assemelhados a esse perfil tenderiam a investir as suas fichas – entenda-se recursos financeiros e de campanha – para angariar votos. Portanto, projeção ou representação nessas cidades⁷⁸. Optando, também, por candidaturas isoladas.

Ainda na esteira que leva em conta o perfil dos partidos outras explicação podem ser encontradas. As agremiações com baixo desempenho, comumente considerados pequenas e médias pela literatura (KERBAUY, *et.al.* 2020), podem ter dificuldades para formar coligação e assumir a posição de cabeça de chapa. É razoável supor que outras siglas com desempenho semelhante tenham predileção pelo apoio às candidaturas com maiores chances de alcançar sucesso eleitoral (LIMONGI e VASSELAI, 2016) ou sejam consideradas de “alto desempenho” (CODATO *et. al.*, 2013). Essas chances também podem ser pensadas sob métrica dos recursos de campanha, que tende a ser maior entre os partidos com maior capital eleitoral⁷⁹.

Apesar da relevância que a opção pela formação de coligação demonstra, essa não é a única opção assumida pelos partidos. Outros fatores, além da forma pela qual se compete, têm importância na busca por votos. Portanto, na tentativa de melhorar as chances eleitorais. Neste ponto refiro-me a quem compete.

⁷⁷ Entre as 1.069 candidaturas solo avaliadas - em municípios entre 200 mil e 1 milhão de habitantes - partidos como PSOL, PSTU, PT, PV, PCO e PCB respondem juntos por 49% dessas candidaturas. Sendo que apenas os dois primeiros respondem juntos por 30% do total. A distribuição completa está disponível no Anexo II.

⁷⁸ Evidentemente esses não são os únicos fatores. A opção pelo tipo de candidatura e pela magnitude do município pode ter relação com diretrizes estabelecidas pelos diretórios dos partidos. A importância econômica da cidade e o tipo de propaganda que pode ser realizada – a saber, rádio ou televisão – são fatores importantes na definição da oferta de candidaturas. Para mais informações, ver: Kerbauy e Dias (2020)

⁷⁹ O fundo partidário acompanha a representação dos partidos na Câmara dos Deputados e pode ser utilizado entre outras coisas para o financiamento de campanha eleitoral.

4.1.2. *Reeleição e sucessão*

Como indicado nos parágrafos anteriores, um argumento comum na literatura é que os políticos desejam permanecer no poder (AMES, 2003; PRZEWORSKI, 2020). Para evitar a possível demissão eles podem se esforçar para satisfazer as demandas dos eleitores (KEY, 1966; SCHIMITTER e KARL, 1991; ACHEN e BARTELS, 2016) ou podem buscar a recondução utilizando as opções presentes no “menu da manipulação” (SCHEDLER, 2002a, 2006; LEHOUCQ, 2003). A escolha estratégica pode ser motivada por uma variedade de fatores, entre eles: restrições legais e a qualidade do monitoramento das instituições eleitorais.

A premissa convencional é que em democracias liberais o instituto da reeleição sirva como um instrumento de controle e responsabilização eleitoral. Permitindo que os eleitores decidam se prorrogam os mandatos daqueles que os governam, premiando os bons governantes⁸⁰, ou se afastam os políticos ineficientes (POWELL, 2000, PRZEWORSKI, 2019). Com efeito, ao buscar preservar seu status político, os titulares que pleiteiam a recondução podem fazer usos de vantagens formais ou informais que a posição lhes atribui.

Parcela importante da literatura sustenta que isso pode vir a prejudicar as condições de igualdade na competição, visto que os mandatários dispõem de poderes excepcionais em relação aos desafiantes (THOMPSON, 2012; SERRAFERO, 2016). Por exemplo, os titulares podem explorar a visibilidade pública, valer-se da relativa facilidade para a obtenção de recursos de financiamento de campanha, angariar mais facilmente apoio político; ou ainda, utilizar-se da máquina administrativa para promover o governo⁸¹ (BARRETO, 2009, 2020; SERRAFERO, 2016).

Para os críticos do instituto, para além das “vantagens dos incumbentes” a recondução imediata tenderia a estabelecer incentivos à personalização e à perpetuação das elites políticas, prejudicando a alternância no poder (BRAMBOR e CENEVIVA,

⁸⁰ O suposto que acompanha a premissa é que há maiores chances de um grupo que está no governo se manter à frente do poder se a administração em disputa for bem avaliada pelos eleitores. Nessa esteira as variáveis econômicas exerceriam um papel importante na avaliação de desempenho dos governantes (BORBA e CERVI, 2017).

⁸¹ Nesse último caso a utilização de recursos do governo para fins eleitorais, constitui abuso de poder e rompe com o princípio da “justiça” nas eleições – por isso, uma prática ilegítima e ilegal.

2012); princípio fundamental da democracia⁸² (PRZEWORSKI, 2019; HARBERS *et al.*, 2019).

No caso brasileiro, com a atenção a política local, as críticas comumente giram em torno das raízes históricas e culturais do país e apontam para os riscos da continuidade dos mandatários como uma ameaça às instituições democráticas, sinalizando para o perigo da transformação dos governos em máquinas partidárias controladas por políticos autoritários (BRAMBOR e CENEVIVA, 2012; GERVASONI, 2018).

Com esse argumento em tela e buscando verificar se a versão do continuísmo se confirma o Gráfico 3 avalia a rotação do executivo, tomando como referência o número de candidaturas subseqüentes para a posição de prefeito e o sucesso eleitoral dos candidatos (GERVASONI, 2018; GIRAUDY, 2015). Os resultados demonstram que embora a continuidade não seja a regra, há alguma correspondência com a realidade. Isso significa que na maior parcela dos municípios não são os mesmos indivíduos que acessam o poder, mas que em algumas localidades a alternância ocorre apenas no intervalo constitucional⁸³.

Como indicado na análise do Gráfico 3, enquanto em cerca de 5% das cidades apenas dois líderes político ocuparam a cadeira do executivo em cinco eleições, em quase 40% dos municípios foram eleitos três prefeitos – o que equivale dizer que ocorreram duas reeleições no período. De outra parte, em cerca da metade das cidades (47%) ocorreu apenas uma recondução e por volta de 9% dos municípios não houve reeleição. Uma possível explicação para a maior ou menor rotação poderia ser encontrada nos fatores socioeconômicos. Como sustentado por Lipset (1960) os sistemas políticos tenderiam a refletir os avanços estruturais de outras áreas da sociedade. Assim, uma sociedade com maiores níveis de modernização – como renda, educação e urbanização – tenderia a ter maior diversificação do poder e, portanto, mais condições de sustentar a democracia.

A Tabela 3 coloca esse suposto em evidência. A partir dos casos em que há menor alternância do poder – comumente interpretado como indicativo de um sistema

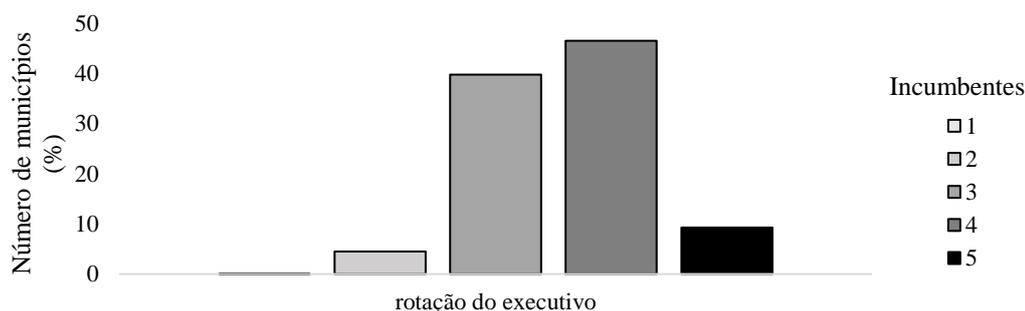
⁸² A alternância do poder como um elemento indicativo de democracia não constitui ponto pacífico na literatura. A quem defende que o retorno de um candidato ou partido ao poder represente a satisfação dos eleitores com relação ao governo (MAINWARING *et.al*, 2001); entretanto, a quem sustente que a falta de alternância é representativa de uma oposição fraca, o que implica em ausência de alternativas ao eleitorado e um sistema competitivo hegemônico (PRZEWORSKI, 2019; HARBERS *et al.*, 2019).

⁸³ No Brasil, a Emenda Constitucional n.16 de 1997, introduziu o instituto ao sistema eleitoral e permitiu aos chefes do poder executivo disputar a reeleição para a mesma função para um único mandato no exercício do cargo (BRAMBOR e CENEVIVA, 2012).

competitivo hegemônico (HARBERS *et al.*, 2019) – e daqueles em que há completa rotação – representativo de oposição forte e existência de alternativas viáveis ao eleitorado (PRZEWORSKI, 2019) –, avalia-se as características gerais dos municípios.

Tomando como referência uma investigação exploratória sobre os atributos socioeconômicos, verifica-se que, de maneira geral, os dois grupos não são amplamente distintos entre si. Nos dois casos as cidades se caracterizam por índices de desenvolvimento mediano, população predominantemente urbana e relativas desigualdades. Adicionalmente, foi possível verificar que os dois grupos concentram pequenos municípios do sudeste e nordeste do país. Sendo que tal concentração pode ser pensada à luz da distribuição geral das cidades no território nacional, já são essas as regiões que agregam mais municípios e que, de forma geral, as cidades brasileiras são majoritariamente de pequeno porte⁸⁴.

Gráfico 3 – Rotação do executivo (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Nota – Os municípios que se encontram na menor escala (1) são aqueles criados ao final do período investigado. Eles não somam 1%.

⁸⁴ Para a caracterização completa das cidades em relação ao tamanho e região, conferir Anexo II.

Tabela 3 - Estatística descritiva: menor rotação x maior rotação

Municípios com menor rotação do executivo						
	N	Min.	Média	Máx.	Des. Padrão	Coefi. Var.
GINI	248	3	22	42	6.8	31.0
População	248	815	33472	1302001	109934.2	328.4
População urbana (%)	248	4.2	65.52	100	23.6	36.0
Analfabetismo	248	1.2	16.0	42.5	10.6	66.1
Renda per capita	248	162.2	525.8	1355.4	250	47.5
IDHM	248	0.37	0.53	0.54	70	13.1
Municípios com maior rotação do executivo						
	N	Min.	Média	Máx.	Des. Padrão	Coefi. Var.
GINI	514	8	25	54	6.6	26.5
População	514	1096	46839	11253503	498045.1	1063.3
População urbana (%)	514	11.3	62.1	100	21.1	34
Analfabetismo	514	1.8	18.8	47.6	10.1	54
Renda per capita	514	121.3	443.7	1516.2	209.6	47.2
IDHM	514	0.34	0.50	0.67	68.2	13.4

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e IBGE.

Nota – O indicador “analfabetismo” considera a taxa de indivíduos acima de 18 anos. A “renda per capita” considera valores em reais. Os dados são referentes ao censo de 2010.

A despeito da inexistência de um consenso sobre os efeitos da reeleição, o instituto tem sido tratado como fator decisivo no resultado eleitoral e, portanto, como variável fundamental nas análises sobre a competição. De maneira geral, o suposto é que – isoladas as variáveis político e econômicas⁸⁵ – os candidatos que concorrem à reeleição tem maiores chances de sucesso na corrida devido a sua trajetória e *expertise* desenvolvida em disputas anteriores (BORBA e CERVI, 2017).

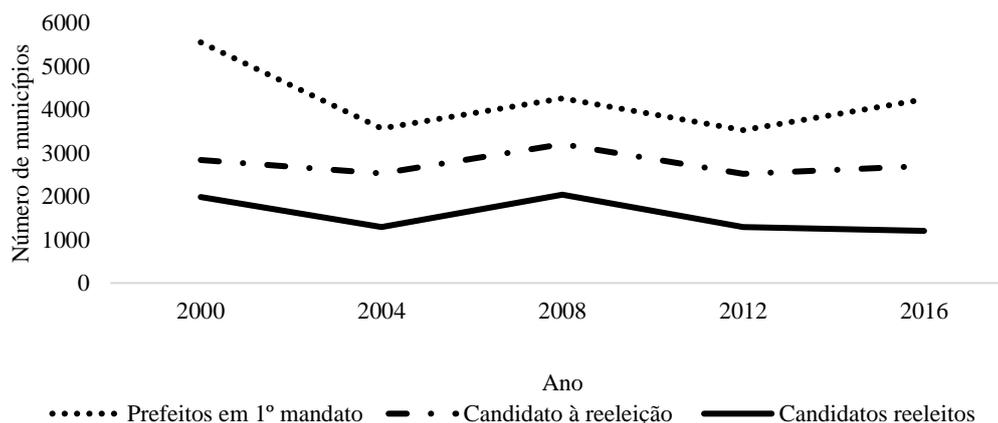
Na esteira da investigação conduzida por Barreto (2014; 2020) o subcapítulo descreve as informações sobre opções feitas por candidatos e partidos sobre a possibilidade de recondução em cinco pares de eleições⁸⁶. O Gráfico 4 apresenta um quadro geral sobre a reeleição nos municípios, informando a distribuição das decisões

⁸⁵Entre as variáveis investigadas pela literatura estão a promoção de ajuste fiscal, redução do déficit público, obediência à lei de responsabilidade fiscal, adoção de programas de transferência de renda, exposição à corrupção na gestão pública (MENEGUIN et.al, 2005; SAKURAI e MENEZES FILHO, 2008; NAKAGUMA e BENDER, 2006; SHIKIDA et al., 2009).

⁸⁶Embora o recorte desta pesquisa se inicie em 2000, considero os candidatos ao cargo de prefeito que foram eleitos na disputa de 1996 para executar a avaliação da eleição seguinte. Com isso, o recorte inclui cinco pares de eleições (1996-2000, 2004-2008, 2008-2012, 2012-2016).

sobre as candidaturas a partir de três elementos: 1) o quantitativo de prefeitos que efetivamente poderiam concorrer ao segundo mandato; 2) o número de prefeitos elegíveis que de fato pleitearam a recondução; 3) a taxa de sucesso, que corresponde ao número de prefeitos que foram reeleitos.

Gráfico 4 – Reeleição (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

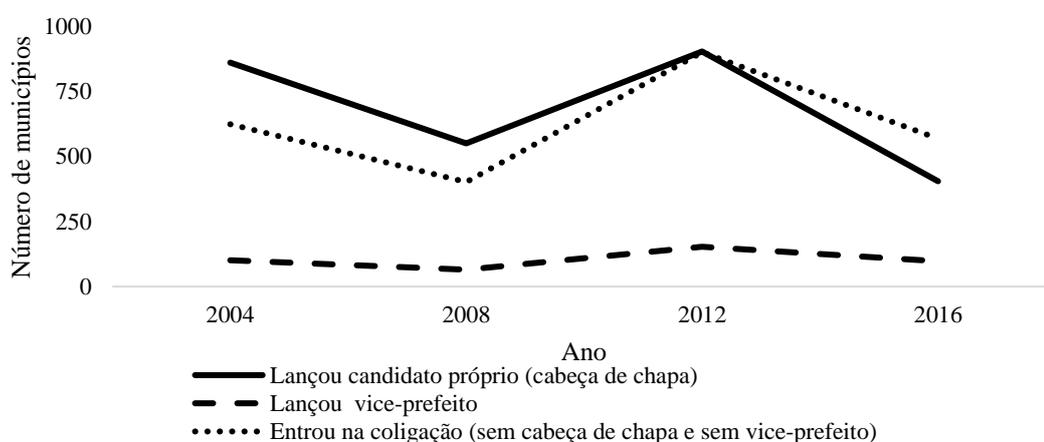
Dado que o instituto da reeleição foi promulgado em 1997, todos os prefeitos eleitos no pleito anterior estavam aptos a concorrer ao segundo mandato no ano de 2000. No entanto, apenas a metade (51%) retornou à disputa. De todo modo, a maior parcela dos candidatos que buscou prorrogar os seus mandatos naquela eleição foi bem-sucedida. Cerca de 70% alcançaram o sucesso eleitoral. Essa foi a maior taxa de sucesso da série histórica avaliada, que registrou em média 56% de retorno eleitoral entre os prefeitos que buscaram a recondução. Contudo, como não poderia deixar de ser, a média ofusca informações importantes que ficam mais bem demonstradas na análise gráfica. Por exemplo, a eleição de 2016 registrou a menor taxa de recondução dos prefeitos⁸⁷, que já havia sofrido uma redução importante em 2012.

⁸⁷ Essa informação pode ser interpretada à luz do desgaste de algumas das principais siglas partidárias no cenário político e eleitoral naquele ano, marcado por sentimento antipartidários. Na avaliação de Ribeiro *et al.* (2016), tanto os sentimentos positivos quanto os negativos em relação aos partidos são importantes para a compreensão do comportamento eleitoral. As eleições municipais de 2016 ocorreram no contexto da Operação Lava Jato que investigou políticos de 28 partidos e teve reflexos distintos sobre cada um deles (MARTINS, 2020).

O Gráfico 5 permite observar que a oscilação entre os ciclos eleitorais pode ser compreendida na esteira das limitações impostas pelo sistema eleitoral. Como a regra permite que o mandatário seja reconduzido para o mesmo cargo no exercício da função apenas uma vez, o número de candidatos aptos entre as eleições varia em razão do número de reeleitos na disputa anterior.

Com efeito, ainda que o titular esteja impedido de participar da corrida, por restrições formais, as lideranças políticas e partidárias locais podem buscar alternativas para acessar o poder. Elas podem optar por : 1) lançar outro candidato como cabeça de chapa e tentar manter-se à frente do executivo por mais uma gestão; 2) apoiar a candidatura de outro partido na cabeça de chapa, mas buscar participar do executivo através do cargo de vice-prefeito; 3) apoiar outro partido por meio de coligação.

Gráfico 5 – Estratégias dos partidos nas situações em que o titular não é reelegível (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Como demonstrado no Gráfico 5, na impossibilidade de retorno imediato do titular, os partidos pelos quais os mandatários foram eleitos, em sua maioria, optaram por buscar alcançar uma vez mais o cargo executivo, lançando candidato à prefeitura. Diversos estudos já apontaram para a potencial preeminência eleitoral que o partido governista tem sobre os demais concorrentes, seja em âmbito nacional ou subnacional (AVELINO *et al.*, 2012). Essa lógica tem relação com a mencionada “vantagem do incumbente” em atrair parceiros e construir coligação eleitoral, mas também tem relação

com a avaliação da gestão do governo em vigor e com as projeções sobre as chances de vitória (ACHEN e BARTELS, 2016; BORBA e CERVI, 2017; MAIA e MARTINS, 2019).

Não obstante, a decisão do partido em não oferecer postulante próprio guarda conexão com a viabilidade dos candidatos. A rigor, na ausência de candidatura com potencial eleitoral, as agremiações podem decidir retirar-se da competição direta pelo cargo e formar alianças para assegurar algum ganho eleitoral. A opção por compor coligação com outro partido na cabeça de chapa foi majoritária em 2016. Contudo, a análise gráfica permita visualizar a reorientação na estratégia já em 2012, quando as opções se mostram praticamente equivalentes em termos numéricos.

Em adição a isso, os partidos podem buscar participar do executivo municipal mesmo quando não contam com candidatura vantajosa para concorrer ao cargo de prefeito. As siglas podem usar de seu capital político eleitoral para emplacar um “parceiro de corrida” na segunda posição de maior prestígio na política local. O vice-prefeito é o substituto temporário e o sucessor direto em caso de vacância do titular. Na lógica da dinâmica política local a opção pela nomeação do segundo membro na chapa se apresenta como uma oportunidade para atrair ganhos eleitorais; podendo ser entendida como um instrumento de negociação política importante entre os membros das elites subnacionais. A indicação de um “parceiro de corrida” pode servir ainda como um palanque para a obtenção de cargos mais altos em disputas futuras, quando a liderança reúna suficiente capital eleitoral.

Considerando-se que em uma eleição o objetivo tanto de partidos como de candidatos é obter apoio suficiente para serem eleitos (BLAIS *et al.*, 2003, PRZEWORSKI, 2019), a escolha de um “parceiro de corrida” com potencial eleitoral torna-se um atributo importante (SERRAFERO, 2018). Estudos realizadas ao redor do mundo e em outras esferas de governo já demonstraram que um candidato à vice pode influenciar a escolha do eleitorado, positiva ou negativamente (WATTENBERG, 1995; ULBIG; 2010).

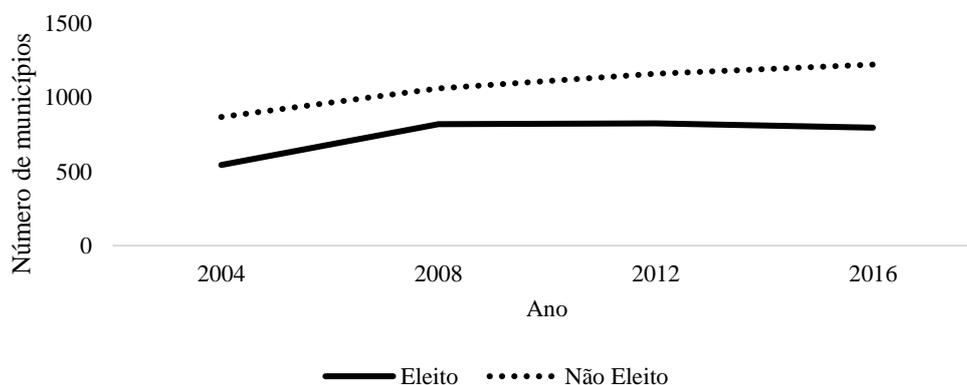
Em que pese essas considerações, o lançamento de vice-prefeito é pouco usual entre os partidos que elegeram os titulares (Gráfico 5). Evidentemente, a estratégia de

“dobradinha”⁸⁸ com o partido governista pode fazer mais sentido e trazer maiores ganhos para aquelas siglas que buscam atrair o capital político do partido mandatário. Em vista disso, pode não ser suficientemente vantajosa para a sigla que obteve o melhor desempenho na última disputa – ainda que na corrida subsequente não tenha liderança elegível com o mesmo potencial político-eleitoral. A indicação de um “parceiro de corrida” não se trata, portanto, de coordenação pura. Mas sim de um jogo em que a definição das candidaturas é resultado de negociações que levam em conta os ganhos de cooperação.

Uma estratégia adicional para um grupo político permanecer no poder é o oferecimento do vice-prefeito como candidato oficial. A legislação eleitoral (LC nº 64/90) prevê que para se candidatar à reeleição ou a qualquer outro cargo eletivo, não é necessária a desincompatibilização do vice-prefeito. Apenas é preciso que ele se mantenha no exercício das funções, não substituindo ou sucedendo o titular nos seis meses anteriores ao pleito. Portanto, os vices-titulares podem candidatar-se ao cargo de prefeito preservando os seus mandatos e dando continuidade ao grupo governista. O Gráfico 6 apresenta a distribuição das candidaturas de vice-prefeitos no período avaliado. Em média, a cada eleição, em 33% das cidades vice-prefeitos tornaram-se candidatos. Entre eles 41% foram eleitos e 59% não tiveram sucesso eleitoral.

⁸⁸ No Brasil, o que se convencionou chamar de “dobradinha” guarda relação com o conceito de *coattail effect* amplamente discutido na ciência política. Ambos fazem menção a tendência de um líder ou partido político atrair votos para outro candidato – ou partido – em uma eleição. Contudo, a ideia de “dobradinha” refere-se mais especificamente as alianças firmadas para a realização de campanhas conjuntas que buscam emplacar dois candidatos. E das alianças entre os cabeças de chapa e o vice. Muitas dobradinhas ficaram conhecidas na história das eleições brasileiras. Um exemplo recente trata-se da tentativa do candidato ao governo do estado de São Paulo, João Dória, associar a sua candidatura a de Jair Bolsonaro em 2018, por meio da formalização do “Bolsodória”. Para mais informações ver: Maia e Martins (2019).

Gráfico 6 – Candidaturas de vice-prefeitos (2004-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Nota – Os dados disponíveis no TSE, referentes à eleição de 1996, apresentam falhas e inconsistências para algumas variáveis. Essas lacunas foram corrigidas em 2000. Por este motivos verificamos as candidaturas de vice-prefeitos a partir desta data. Assim ao tomar como referência a eleição pregressa, o recorte inclui o período de 2004 a 2016, o equivalente a quatro pares de eleição.

4.1.3. Oposição

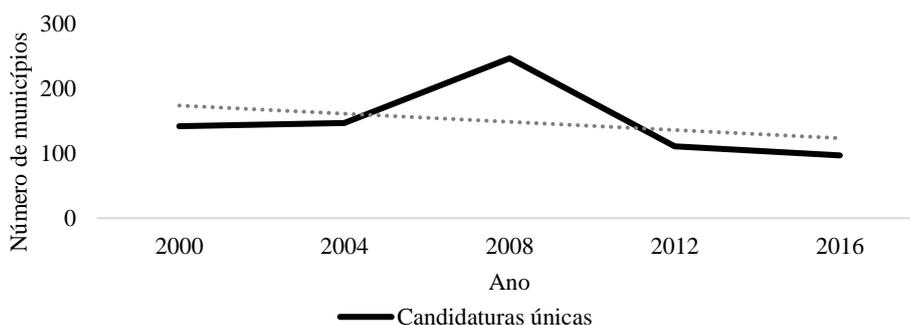
Como apontado pelas teorias da democracia, a existência de uma oposição partidária efetiva que se apresenta como força política alternativa capaz de governar no futuro, conquistando cargos por meio de eleições, é um sinal de vitalidade do regime. Espera-se que em um sistema político regular exista mais de uma alternativa política. De modo que os eleitores possam não apenas escolher, mas também rechaçar as opções apresentadas (PRZEWORSKI, 2019). Tomando a premissa como referência, busco mapear a existência de oposição partidária nos municípios a partir da existência de incerteza eleitoral.

No Brasil, há espaço institucional para que apenas um candidato concorra ao cargo eletivo majoritário nos municípios. A legislação brasileira não conta com nenhum dispositivo que trate especificamente das candidaturas únicas, não condicionando a validade da disputa pelo número de candidatos inscritos ou pelo percentual de comparecimento do eleitor apto a votar. Como resultado, a depender da localidade, fatores

como a magnitude eleitoral e os baixos orçamentos podem determinar a disponibilidade de oposição na competição (OLIVER *et al*, 2012; DAMIN, 2012; MCDONNELL, 2020).

O Gráfico 7 apresenta a evolução das candidaturas únicas no período. Em média, e a cada ciclo eleitoral, em 2,5% dos municípios houve apenas um candidato disputando o cargo majoritário. Entre as 744 eleições que registraram candidato único, a princípio, 26% não se tratavam de eleições sem concorrência. Originalmente, em pouco mais de um quarto das eleições havia entre dois (25%) e três pleiteantes (1,4%), que deixaram a corrida durante a disputa em razão de indeferimento⁸⁹ de suas inscrições na Justiça Eleitoral. Resultando, portanto, em candidaturas únicas. Uma vez que não houve substituição dos concorrentes no prazo estabelecido pela legislação⁹⁰ (Tabela 4).

Gráfico 7 – Evolução das candidaturas únicas (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Em grande medida, as cidades em que não houve concorrência eleitoral direta são pequenos municípios, 52% das localidades são territórios com até cinco mil habitantes. Se avaliamos os dados de forma agregada as pequenas localidades, com população inferior a 20 mil habitantes, respondem por 92% do total de candidaturas únicas.

⁸⁹ Impugnação e indeferimento de candidatura não são equivalentes. No primeiro caso a situação da candidatura encontra-se pendente de julgamento (sub judice). No segundo caso a decisão judicial já foi tomada. Os pedidos de impugnação podem ser encaminhados por qualquer candidato, partido, coligação ou Ministério Público Eleitoral. Para a análise da matéria são considerados desaprovação de contas, suspensão de direitos políticos e outras inelegibilidades.

⁹⁰ A Lei das Eleições (9504/1997) prevê que nos casos de indeferimento, cassação, cancelamento do registro, renúncia ou falecimento, o candidato poderá ser substituído.

Tabela 4 – Candidaturas únicas em relação ao tamanho do município (2000-2016)

Tamanho do município	Candidatura única sem especificação do motivo (total)		Candidatura única motivada por indeferimento do oponente	
	(N)	(%)	(N)	(%)
Até 5 mil	386	51.7	54	7.3
Entre 5 mil e 10 mil	183	24.4	55	7.4
Entre 10 mil e 20 mil	119	15.9	51	6.9
Entre 20 mil e 50 mil	51	6.8	32	4.3
Entre 50 mil e 100 mil	5	0.6	4	0.5

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

A explicação corrente sobre a ausência de competição toma como referência os fatores sociodemográficos e considera que as pequenas cidades tendem a desenvolver estruturas de poder mais concentradas e sociedades mais homogêneas, o que poderia dificultar desenvolvimento das oposições (MONTERO, 2007; MCDONNELL, 2020). A premissa de fundo é que diferentemente dos territórios maiores, em que há múltiplos centros de poder, nas pequenas localidades a sobreposição dos interesses de grupos é mais escassa, favorecendo o fortalecimento das lideranças estabelecidas (DAHL, 2012; MONTERO, 2007).

Se por um lado é possível identificar um padrão no tange ao tamanho dos municípios, não é possível dizer o mesmo sobre a região onde eles se situam. Ainda que a diferença não seja ampla ela merece alguma atenção.

Ao considerar as ocorrências em termos proporcionais – a partir do número de municípios – as regiões norte e nordeste são as que menos registraram eleições sem concorrência. Aproximadamente 7% das cidades nortistas e nordestinas não registraram concorrência em alguma das disputas. Nas regiões centro-oeste e sudeste esse número gira em torno de 12%, sendo que a região sul é aquela que contabilizou o maior número de eleições sem incerteza eleitoral. Em 18% da cidades sulistas houve alguma candidatura única.

A Tabela 5 apresenta a distribuição absoluta e relativa entre os caso – e não em termos proporcionais. Também nesse caso é possível verificar a maior ocorrência desse tipo de candidatura na região sul. A tabela considera ainda a informação sobre as eleições

sem concorrência que foram elevadas a essa condição, exclusivamente, em decorrência do mencionado indeferimento da candidatura do opositor.

Tabela 5 – Candidaturas únicas em relação a região (2000-2016)

Tamanho do município	Candidatura única sem especificação do motivo (total)		Candidatura única motivada por indeferimento do oponente	
	(N)	(%)	(N)	(%)
Centro-Oeste	60	8.0	18	2.4
Nordeste	149	20.0	65	8.7
Norte	33	4.5	20	2.7
Sudeste	228	30.7	61	8.2
Sul	272	36.6	32	4.3

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

Na região sul as candidaturas não são apenas mais frequentes *entre* as cidades, como também são mais recorrentes *nas* cidades. Por exemplo, no pequeno município de Mato Queimado/RS, com aproximadamente 2 mil habitantes, nas cinco eleições avaliadas houve apenas um candidato; sendo que o mesmo pleiteante se tornou prefeito em três ocasiões. A continuidade neste caso não se trata apenas do prefeito, mas sim das lideranças políticas locais. Em todas as eleições o único candidato contou com o apoio exato dos mesmos partidos na coligação (PP / PT / PTB / PMDB). Como indicado pela literatura, a prática de agregar todos os partidos registrados em um dado município, com vistas a manter um determinado grupo no poder pode ser um indicativo tanto de “consenso” (REBELLO, et.al. 2015) como de “conluio” (BARTOLINI, 1999, 2000). De todo modo, esta não é uma prática ilegal que viola a letra da lei. Ao contrário, se efetiva através dela e depende de acordos informais firmados entre as lideranças.

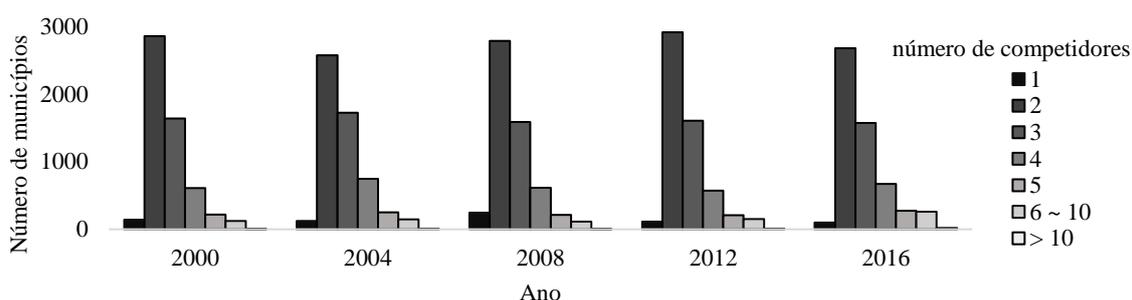
Não obstante, o caso de Mato Queimado é único no país. Dos 635 municípios que registraram eleição sem concorrência em 86% dos casos elas ocorreram uma vez. Em 11% houve duas candidaturas únicas. Em 16 municípios (2,5%) três das cinco eleições não houve competição. Neste último caso 9 cidades (56%) estão localizadas no sul do país.

As explicações correntes sobre a oligarquização da política costumam indicar que um quadro relativamente pequeno de lideranças tende a facilitar a restrição para o acesso aos cargos públicos por opositores (SANTOS, 2007; MONTERO, 2007). Entretanto, isso não é suficiente para atribuir os casos de inexistência de competição às formas oligarquizadas da vida política; ou a tipos de manipulação por parte de elites estabelecidas que buscam afastar as oposições eleitorais (HARTLYN e MCCOY, 2006). De todo modo, a avaliação das oposições eleitorais oferece pistas parciais sobre o grau de pluralismo na política subnacional.

4.1.4. *Competidores e competitividade*

Diversos estudos já indicaram que, no Brasil, a maior parcela das disputas municipais concentra entre dois (49,5%) e três candidatos (29,1%); demonstrando que há contestação nas eleições para prefeito⁹¹. Como indicado nos parágrafos anteriores, em apenas algumas poucas localidades não há concorrência, portanto, não existe incerteza eleitoral. Em outro extremo, há disputas com mais de uma dezena de participantes. Esses são os casos, sobretudo, das metrópoles (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Número de candidatos na disputa ao cargo executivo municipal (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE.

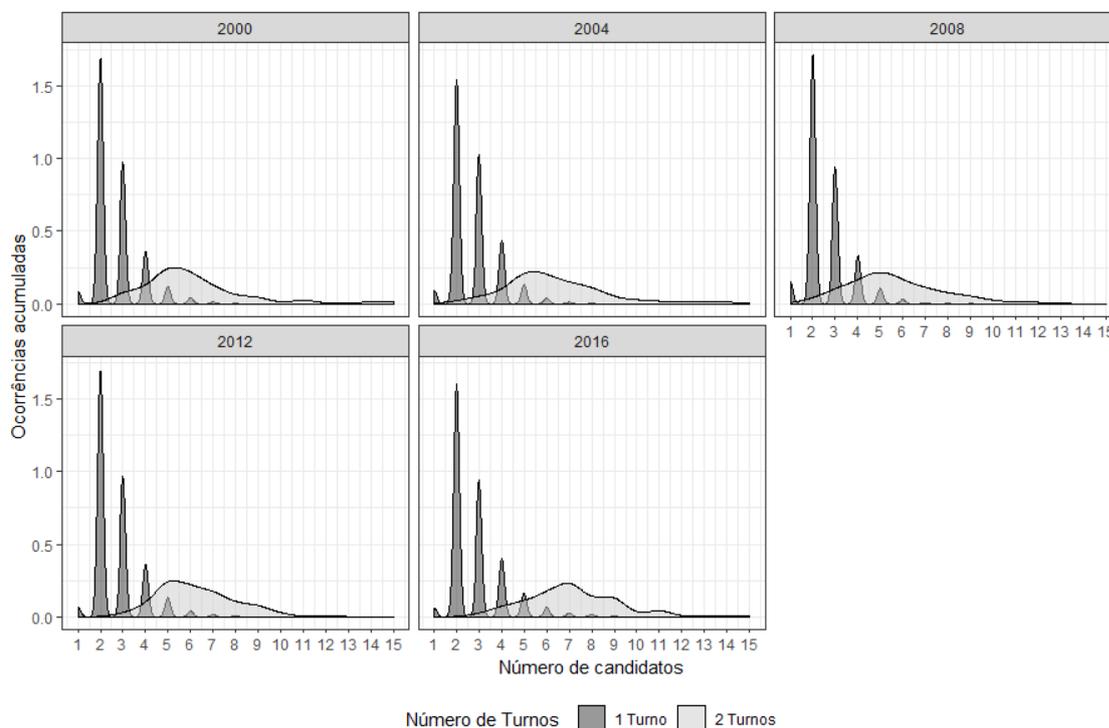
Uma das explicações para a diferença no número de participantes tem relação com as regras do sistema eleitoral. Como nos lembra Vasquez (2016), as eleições municipais

⁹¹ Valores correspondentes as médias do período.

no Brasil são as únicas decididas a partir de regras diferentes. Elas variam em função do número de eleitores, podendo ser decididas em turno único por maiorias simples, nas cidades com até 200 mil eleitores, ou em dois turnos de votação – nas cidades com eleitorado superior a duas centenas de milhar. Nesse último caso a segunda volta acontece sempre que um dos candidatos não tenha alcançado 50% dos votos. O arranjo favoreceria o tipo de estratégia adotada pelas lideranças partidárias no oferecimento de candidatos, já que o sistema de maioria simples tenderia a um sistema bipartidário, enquanto o sistema com segunda volta favoreceria o multipartidarismo (DUVERGER, 1954; COX; 1997; VASQUEZ, 2016).

O Gráfico 9 apresenta a relação entre o número de candidatos e o tamanho do eleitorado a partir do tipo de regra a qual o município está submetido. A análise gráfica permite visualizar que nas cidades com turno único prevalece a disputa entre dois e três candidatos. Nas cidades em que a regra eleitoral prevê duas voltas a disputa concentra maior número, sendo mais recorrentes as corridas entre seis concorrentes. Nas grandes cidades há eleições com mais de dez candidatos, sendo que em algumas localidades há disputa com até quinze competidores. A Tabela 6 apresenta as estatísticas descritivas, onde é possível observar a variação. Como fica demonstrado na análise, embora seja possível observar algum incremento no número de pleiteantes nas eleições mais recentes, o padrão se mantém entre os anos avaliados.

Gráfico 9 – Relação entre o número de candidatos e o tamanho do eleitorado (2000-2016)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Tabela 6 – Estatística descritiva*: relação entre o número de candidatos e o tipo de regra eleitoral (2000-2016)

Regra Eleitoral	2000			2004			2008			2012			2016		
	Md	Mn	C.v												
1 Turno	2.6	2	36.9	2.7	3	36.3	2.5	2	37	2.7	2	37.3	2.8	2	41.4
2 Turnos	6.1	6	39.4	6.3	6	35.9	5.6	5	36.4	6.2	6	27.3	7.1	7	29.6

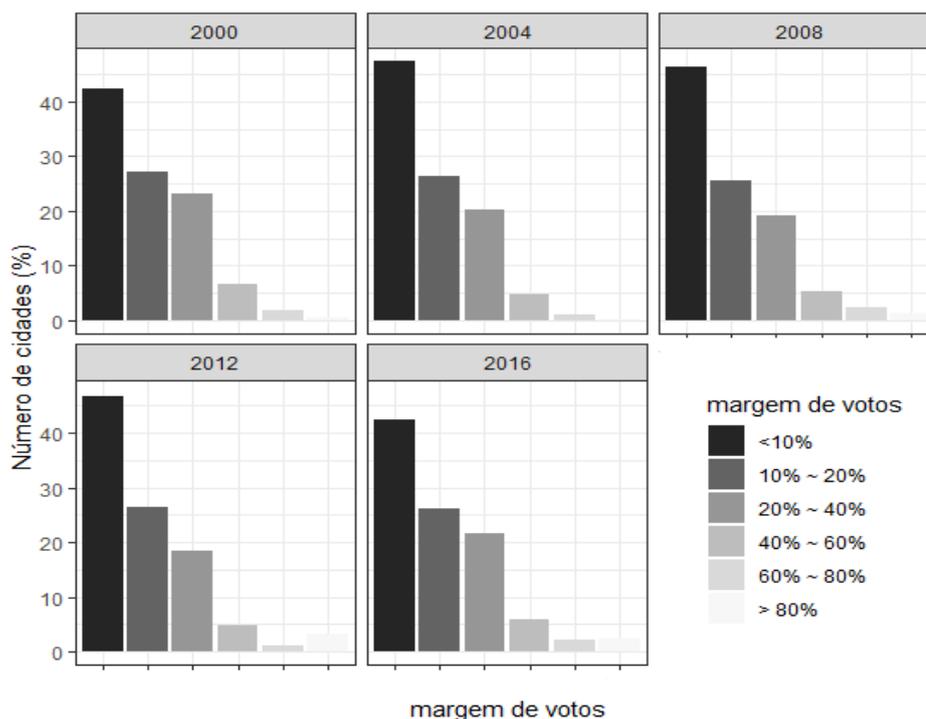
*Md – Média; Mn – Mediana; C.v – Coeficiente de variação.

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Para saber se uma eleição foi contestada é importante conhecer além do número de competidores a concentração da margem de vitória (SILVA *et.al.*, 2020). A literatura considerou diversas formas para operacionalizar a competitividade. Dentre as medidas está a mensuração da diferença de votos entre as principais alternativas políticas – primeiro e segundo colocado ($v1 - v2$). Em que pese as conhecidas limitações da medida para a mensuração dos sistemas multipartidários, ela permite verificar se houve

concentração de votos em um pleiteante. Como uma das decisões estratégicas mais relevantes dos partidos trata justamente da seleção dos candidatos, espera-se, portanto, algum grau de competitividade nas eleições. Nesse sentido a distribuição dos votos permite identificar e investigar possíveis *sacrificial lambs* em corridas com número de competidores reduzido.

Gráfico 10 – Competitividade (2000-2016)



Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Nota – A competitividade foi calculada a partir do equilíbrio de forças entre as duas alternativas principais eleitas em primeiro turno ($v1 - v2$).

De maneira geral, o que se observa é que as eleições municipais são competitivas. Como sustentou Sartori (1982) quando a distribuição de forças entre os principais partidos for semelhante, no sentido de que alcancem resultados eleitorais próximos, e um deles vença por uma pequena margem de votos, haverá competitividade. Em todos os pleitos avaliados em mais de 40% das cidades a diferença na votação entre os dois primeiros colocados foi inferior a 10%. O que indica que o quadro geral da competição eleitoral é acirrado.

A exemplo disso, no período investigado, em 31 municípios o pleito foi decidido por um único voto de diferença. Especificamente nestes casos 30 cidades eram de pequeno porte, com população média de sete mil habitantes. No entanto, um município com mais de trinta mil eleitores também decidiu a eleição de 2004 com essa irrisória diferença, esse foi o caso de Indaial/SC. Adicionalmente, 261 municípios decidiram a votação por menos de uma dezena de votos nas eleições entre 2000 e 2016. Também nesses casos tratavam-se de pequenas cidades. À exceção de São José do Rio Pardo/SP, que com uma população superior a 50 mil habitantes decidiu quem ocuparia o cargo de prefeito no ano de 2016 por uma diferença de três votos.

Em contraposição, em média, em 9% dos municípios a votação esteve concentrada em um pleiteante, sendo que a diferença entre as principais opções eleitorais foi superior a 40%. Contudo, se consideradas apenas as eleições menos competitivas, representadas no Gráfico 10 como sendo aquelas em que um candidato foi eleito com uma margem de mais de 80% na diferença de votos, temos em média 2% das corridas a cada ciclo eleitoral. Embora este número seja pequeno é válido ressaltar que, desde 2008, a quantidade de eleições pouco competitivas tem, paulatinamente, se ampliado. Ainda que o ano de 2012 tenha registrado a maior incidência na faixa representativa de menor competitividade (>80%), no geral, foi em 2016 que houve a diminuição mais acentuada na diferença de votos conquistados pelas principais alternativas da política local.

Como a literatura tem destacado, os níveis mais altos ou mais baixos de competição podem estar relacionados com diversos fatores. Como o grau de justiça das eleições, as barreiras à entrada de competidores, as regras de financiamento de campanha, o nível de pluralidade e independência da mídia, e assim por diante (BUCHLER, 2011).

4.2.Considerações parciais: um quadro geral da competição

O conceito de competição desempenha um papel importante na ciência política empírica e normativa. No campo dos estudos eleitorais a competição pode ser medida pelo menos de quatro maneiras: 1) pela incerteza eleitoral e ausência de vantagens distorcidas; 2) pelo equilíbrio de forças entre as alternativas principais; 3) pela alternância de poder; e 4) pelo número de competidores que buscam um cargo de representação

política (BUCHLER, 2011). Neste capítulo busquei descrever e avaliar esses elementos e construir um quadro geral da competição nas disputas municipais.

Especificamente, pretendeu-se discorrer sobre como os dispositivos formais e incentivos informais podem ser utilizados como instrumento de competição e quais estratégias têm se mostrado vantajosas aos partidos e candidatos na arena eleitoral local. Adicionalmente, foram mapeados os casos de não competição e as possibilidades de os candidatos e partidos apresentarem oposição às autoridades em exercício e participarem de eleições regulares.

Em consonância com os achados da literatura, demonstrou-se que as alianças partidárias e a incumbência têm vantagens na disputa. Bem como atestou-se que ter participado do governo no bloco executivo produz algum efeito para os resultados da competição eleitoral. Esse é o caso da sucessão como estratégia política a partir da candidatura dos vice-prefeitos – um ator político ainda não estudado na esfera subnacional no Brasil, apesar da importância do cargo para a consolidação de acordos entre as lideranças políticas locais.

A rigor o capítulo pretende adicionar informações às explicações sobre alguns dos meios definidos pela legislação que permitem aos partidos e candidatos buscar melhorar as suas chances eleitorais. Seria uma simplificação afirmar que os meios discutidos aqui são os únicos instrumentos que permitem aos partidos e candidatos acessarem o poder. Entretanto, as práticas avaliadas são algumas das quais mais atenção recebeu da literatura especializada ao longo dos anos, formando parte da sabedoria convencional.

Para os objetivos mais gerais desta tese, os resultados do capítulo reforçam a ideia de que as disputas eleitorais nos municípios são acirradas e que há importante alternância do poder. Em seguida investigo instrumentos formalizados, práticas regimentares, que podem servir como estratégia política para além do dia da votação.

5

ELEIÇÕES E CONTESTAÇÃO

5.1. A zona cinzenta da meta-manipulação

Uma das ideias mais conhecidas sobre o papel das eleições para a aceitação dos resultados é aquela formulada por Przeworski (1991, p.30), para quem “a conformidade depende da probabilidade de vitória dentro das instituições democráticas”. O que geralmente acompanha o reconhecimento de uma “competição amigável”; que admite que todos os grupos e as forças políticas relevantes tiveram alguma chance de se sair bem na disputa pelo poder (LAGO e MARTINEZ I COMA, 2016).

Partindo desse entendimento os analistas chamaram a atenção para o fato de que o enigma que ronda a viabilidade da democracia eleitoral tem mais a ver com os perdedores da disputa do que com os vencedores (NADEU e BLAIS, 1993; ANDERSON, *et. al.*, 2005; LAGO e MARTINEZ I COMA, 2016). Já que estes últimos, normalmente, estarão satisfeitos com o resultado da corrida; bem como, com a forma pela qual o processo eleitoral foi conduzido (NADEU e BLAIS, 1993; LAGO e MARTINEZ I COMA, 2016).

Nessa esteira, Lago e Martinez I Coma (2016, p.3) argumentam que a estabilidade e a longevidade da democracia “depende[m] de sua capacidade de garantir o apoio de uma proporção substancial de indivíduos que estão insatisfeitos com o resultado de uma eleição”. Isso porque, para além do fato de os perdedores serem numerosos (PRZEWORSKI e SPRAGUE, 1986; PRZEWORSKI, 2016), a derrota cria incentivos que podem gerar fragilidades no sistema político, visto que os derrotados são

“instigadores da mudança” institucional (RIKER, 1983, p. 64 *apud* ANDERSON, *et. al.*, 2005).

De forma complementar, Toros e Birch (2019, p.2) apontam para outros problemas motivados por atitudes de perdedores inconformados⁹². Eles sugerem que “alegações de fraude, de abusos no financiamento de campanha, intimidação, violência e outras formas de manipulação eleitoral são frequentemente usadas para tentar desacreditar rivais eleitorais, ou para desacreditar o resultado de uma corrida que já foi declarada” (TOROS E BIRCH, 2019, p.2).

Valendo-se de uma análise empírica os autores propõem o conceito de “metamanipulação”, como sendo um tipo de impropriedade eleitoral que embora esteja ao lado de conhecidas classes de irregularidades têm sido pouco investigada. Mais especificamente, o conceito pode ser compreendido como alegações sem procedência que são “empregadas estrategicamente na arena eleitoral” para obter vantagem política (TOROS e BIRCH, 2019, p.3). Os autores esclarecem que em muitos casos as alegações podem ser baseadas em ocorrências reais, porém, em muitos outros, elas são exageros ou são alegações injustificadas de maus perdedores. É neste último caso que o conceito se aplica.

5.1.1. O “terceiro tempo” do jogo

Enquanto a maior parte da literatura enfoca o papel dos incumbentes na tentativa de inclinar o campo da competição, sugiro um escopo mais amplo. Tomando como referência os achados de Toros e Birch (2019), incluo os perdedores. O ponto de partida é que as disputas eleitorais mobilizam dois agentes: os titulares “que governam e a oposição que quer tornar-se governo” (MANIN *et al.*, 2006, p.130). Nas próximas linhas examino os instrumentos do contencioso eleitoral, avaliando o seu uso como estratégia política. O objetivo é verificar se essas estratégias tendem a ser empregadas pelos perdedores. Visto que são eles que tem razões para estarem insatisfeitos com o resultado

⁹² Embora os autores estejam avaliando contextos de autoritarismo competitivo, os seus achados indicam que esse tipo de impropriedade pode ocorrer em qualquer sistema eleitoral.

e/ou com a execução do processo eleitoral (NADEU e BLAIS, 1993; LAGO e MARTINEZ I COMA, 2016).

A principal hipótese a ser verificada é se a competitividade aumenta os incentivos para que as partes adotem o uso dos dispositivos legais. O suposto não entende que o efeito da competitividade seja direto. No entanto, com o acirramento da competição eleitoral as chances de se envolver em atos ilícitos aumentam, junto com a probabilidade desses atos serem identificados (SCHIEDLER, 2002b). Assim, se por um lado a competitividade pode aumentar os incentivos para que as partes adotem práticas furtivas e irregulares (MOLINA e LEHOUCQ, 1999; NYBLADE e REED, 2008), por outro lado, a elevação da competição pode aumentar o monitoramento do processo eleitoral e denúncias de irregularidades (MOLINA e LEHOUCQ, 1999).

Birch e Van Ham (2017, p.487) indicam que não é novidade que os atores políticos muitas vezes procuram explorar as condições da competição eleitoral para obter benefícios. Já que é “da natureza das instituições democráticas que a condução das eleições esteja, em última análise, sob o controle – direto ou indireto – de políticos e partidos políticos que têm um forte interesse em seu resultado”. Em que pese tais incentivos, é válido supor que as estratégias de deslegitimação convertidas em alegações improcedentes não serão utilizadas em qualquer contexto (TOROS e BIRCH, 2019). Como elas carregam custos diretos e custos potenciais – de exposição ou não aceitação pelo eleitorado (VAN HAM e LINDBERG, 2016) – as reivindicações são úteis apenas quando há possibilidade de reverter um resultado eleitoral ou obter algum outro ganho.

5.1.2. A regra

No Brasil, a despeito do contínuo avanço nos procedimentos da qualidade eleitoral, casos relativamente recentes sobre nulidade das eleições ficaram conhecidos. Por exemplo, o pleito de 1994, no Rio de Janeiro, em que a votação para deputados federais e estaduais teve que ser anulada e reprocessada em razão de irregularidades (NICOLAU, 2012). Outros casos, também recentes e mais cotidianos, envolveram a anulação de processos eleitorais e a demissão de políticos. Entre os anos de 2004 e 2016 quatrocentas e trinta e três eleições majoritárias municipais foram anuladas e reprocessadas por meio de pleitos suplementares (NOGUEIRA, 2019) e mais de mil

políticos demitidos no período (NICTER, 2021), o que representa, em média, 5% dos prefeitos eleitos desde o ano 2000 (MARTINS, 2018; ALVIM, 2019). Entre as principais razões para a anulação dos resultados eleitorais estão a compra de voto⁹³ (32%) abuso de poder político (7%) e o caixa dois (4%) (NOGUEIRA, 2019).

Com base na legislação eleitoral vigente até 2015, se comprovadas irregularidades como as descritas acima, o resultado das eleições ordinárias poderia ser invalidado, resultando: 1) na chamada de eleições suplementares; ou 2) desdobrando-se na posse do segundo colocado. Até a lei que ficou conhecida como Minirreforma Eleitoral⁹⁴, a regra determinava a posse do segundo colocado quando a invalidação dos votos do vencedor não atingisse mais da metade da votação (CE, Art.244) ou a realização de novas eleições caso o número de votos invalidados do primeiro colocado fosse superior a 50%. Com a reforma passou a ser exigida nova eleição independentemente do número de votos anulados, acabando-se com a dualidade para o estabelecimento do quantitativo de votos necessários para a realização de eleições suplementares.

Com isso, as eleições de 2016 foram processadas sob esta nova regra. Um dos argumentos a favor da reforma, era o de que as eleições teriam se tornado mais competitivas e altamente judicializadas pelos segundos colocados, estabelecendo um “terceiro turno” na Justiça Eleitoral (MARQUES, 2020). De modo que a conduta dos perdedores teria criado incentivos para o estabelecimento de mudança na regra institucional⁹⁵ (ANDERSON, *et. al.*, 2005).

5.1.3. Os dispositivos

A legislação brasileira contempla diversos instrumentos que permitem aos partidos políticos, coligações, candidatos e ao Ministério Público Eleitoral, o ajuizamento e denúncias de irregularidades em caso de transgressões de conduta nas eleições. Seja por

⁹³ Em um *survey* nacional, realizado entre eleitores, Speck (2003) identificou que cerca de 14% dos entrevistados receberam ofertas de dinheiro ou favores em troca do voto nas eleições de 2000.

⁹⁴ Lei 13.165/2015.

⁹⁵ A mobilização dos atores políticos não se encerrou com a alteração da norma. A ADI 5525 proposta pelo PSD buscou reverter a modificação da regra, alegando não razoabilidade para o caso dos municípios com menos de 200 mil eleitores, que correspondem a 98% das cidades do país. Na ADI o partido alegou que nesses casos o princípio da maioria simples ainda seria contemplado com a posse do segundo colocado. Para mais informações, ver: < <https://www.conjur.com.br/dl/psd-stf-pleito.pdf>>.

ato praticado por candidato, partidos ou autoridade pública que tenha contribuído para distorcer o resultado da eleição. Os principais dispositivos que permitem questionar a normalidade da competição eleitoral e que podem resultar na invalidação do resultado de uma eleição são: Ação de Impugnação de Mandato Eletivo (AIME), Ação de Investigação Judicial Eleitoral (AIJE), Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC) e Recurso Contra Expedição de Diploma (RCDE).

As alegações mobilizadas por esses instrumentos podem contemplar casos de abuso de poder político, abuso de poder econômico ou outras formas de corrupção eleitoral e inelegibilidades. Tais dispositivos, originalmente, visam garantir a legitimidade das eleições ao expor a ocorrência de práticas abusivas no pleito. A depender da irregularidade⁹⁶, além da cassação e do registro do diploma, o candidato poderá se tornar inelegível por oito anos⁹⁷. A rigor, se tomamos o caso dos municípios, é possível conjecturar que a inelegibilidade dos candidatos poderá produzir efeitos não apenas no resultado da competição daquele ano, mas também no período seguinte. Sobretudo, se tomamos como referência as pequenas localidades que podem vivenciar maiores dificuldades para diversificar as estruturas de poder e renovar as lideranças locais (OLIVER, *et. al.*, 2012; LIPSET, 1960).

Os instrumentos mencionados são regulamentados por dispositivos institucionais diferentes. Isso é, enquanto alguns tem fundamento na Constituição Federal, como a AIME, outros estão descritos em leis infraconstitucionais – como a Lei das Inelegibilidades e Ficha Limpa⁹⁸. As diferenças, no entanto, referem-se, especialmente, aos motivos que podem ensejar as ações. Enquanto a AIME, por exemplo, tem como objeto alegações de abuso de poder econômico, corrupção e fraude; a AIJE trata do abuso de poder político, captação ilícita de sufrágio e utilização de meios indevidos para a campanha do candidato.

Irregularidades formais que resultam em inelegibilidade dos candidatos também podem anular a eleição. São exemplos: ausência de quitação eleitoral, infidelidade

⁹⁶ A punição legal varia em função do tipo de ilícito e vai desde a mencionada inelegibilidade à detenção, multa ou prestação de serviços.

⁹⁷ A LC 64/90 previa a inelegibilidade nos três anos seguintes ao término do mandato ou do período de permanência no cargo. A Lei da “Ficha Limpa” ampliou o prazo para oito anos a contar da eleição de que resultou a condenação.

⁹⁸ Lei Complementar 64/90 é conhecida como Lei das Inelegibilidades. A Lei 135/2010 é popularmente chamada de Lei da Ficha Limpa. Essa última trouxe inovações à primeira incorporando condutas progressas “desabonadoras” – através do princípio da anterioridade.

partidária, irregularidade na filiação, irregularidade em relação a idade exigida para o cargo, falsidade na ata de convenção partidária, entre outros (NOGUEIRA, 2019). Nestes casos os instrumentos previstos pela legislação eleitoral são a AIRC e o RCED, que podem ser acionados em momentos distintos do processo eleitoral. Enquanto a AIRC é impetrada para o pedido de indeferimento de registro de candidatura logo após a divulgação dos registros, levando em conta a hipótese de ausência de condições de elegibilidade, o RCED está previsto quando tais condições surgem entre o registro da candidatura e o pleito – como condições supervenientes.

Apesar da AIRC ser um instrumento relativo ao momento de registro de candidatura, devendo ser julgada, portanto, antes da realização do pleito, nem sempre a Justiça Eleitoral é capaz de chegar às decisões antes da data da eleição⁹⁹ (NOGUEIRA, 2019). Motivo pelo qual o instrumento também é considerado como uma ação capaz de contestar a integridade do pleito e reverter o resultado de uma eleição. O Quadro 4 descreve e sumariza as principais diferenças entre os dispositivos do contencioso eleitoral investigados na pesquisa e destaca os motivos que podem mobilizar as ações, o prazo para sua interposição, o dispositivo institucional que regula o instrumento e os legitimados.

⁹⁹ Nas eleições municipais a competência para julgar as ações destacadas é do juiz eleitoral. Mesmo em sistemas descentralizados, onde as autoridades locais possuem algum tipo de autonomia, há observância das regras que formalmente vigoram em âmbito nacional. Assim, da mesma forma que ocorre com as instituições eleitorais, os atores e instituições do judiciário local também estão submetidos à outras instâncias de poder, havendo limites para a sua atuação. Apesar disso, os atores locais, lideranças políticas e membros do judiciário, podem ter interesses próprios, utilizando-se de algum tipo de *controle de fronteira* – nos termos de Gibson (2013). Dito de outra forma, é possível que os atores da localidade façam uso de obstrução de justiça ou abuso do aparato estatal, para o atendimento de interesses privados.

Quadro 4 - Dispositivos do contencioso eleitoral

Tipo de Ação	Motivo	Prazo	Norma	Legitimado Ativo	Legitimado Passivo
AIJE	Abuso de poder econômico, abuso de poder político, captação ilícita de sufrágio ou utilização indevida dos veículos ou meios de comunicação social	Até o dia da eleição Art. 22 da Lei Complementar 64/90	Até o dia da eleição Art. 22 da Lei Complementar 64/90	Partidos políticos; Coligações; Candidato; Ministério Público Eleitoral.	Candidato e terceiros (que contribuíram para a prática do ato), exceto pessoa jurídica. Em eleição majoritária, o vice é litisconsorte.
AIME	Abuso do poder econômico, corrupção e fraude	Até 15 dias após a diplomação	Art. 14, §10º e 11º da Constituição Federal	Ministério Público; Partido político; Coligação; ou Candidato. * o partido político, se coligado, não poderá, isoladamente, ajuizar a AIME	Apenas candidato. Em eleição majoritária, o vice é litisconsorte.
AIRC	Inelegibilidade ou falta de condição de elegibilidade	Até 5 dias a partir da data de publicação dos pedidos de registro de candidaturas	Arts. 3 a 17 da Lei Complementar 64/90	Ministério Público; Partido político; Coligação; ou Candidato. * O eleitor não tem legitimidade ativa, mas pode comunicar o MP sobre a suposta inelegibilidade de um candidato	Em eleição majoritária não há litisconsórcio passivo necessário entre prefeito e vice .
RCED	Inelegibilidade ou falta de condição de elegibilidade	Até 3 dias após a diplomação	Art. 262 do Código Eleitoral	Partidos políticos; Candidato; Ministério Público Eleitoral.	Apenas candidato. Em eleição majoritária, o vice é litisconsorte.

Fonte: elaboração própria a partir da CF, CE, LC 64/90 e Nogueira (2019).

Nota – A legitimidade nas ações é definida como ativa e passiva. Sendo que a primeira é aquela que reúne condições para propor a ação e a segunda é a parte investigada na ação.

De maneira geral, os instrumentos se aplicam a duas situações. A primeira refere-se as formas de abuso de poder – político e econômico –, que são condutas capazes de desequilibrar o jogo eleitoral e a paridade entre os competidores, trazendo prejuízos a realização de eleições livres e justas. A segunda refere-se as condições de inelegibilidade ou falta de condição de elegibilidade, que são requisitos para a proteção da legitimidade das eleições. Esses casos abrigam, por exemplo, a proibição de candidatura por desincompatibilização de cargo, inelegibilidade reflexa, por reeleição e, mais

recentemente¹⁰⁰, por cassação de mandato, renúncia para evitar cassação ou condenação em segunda instância (RODRIGUES, 2019).

As regras eleitorais discorrem sobre os tipos de condutas que são vedadas no processo eleitoral e as sanções para a violação das normas. Entre essas práticas estão a compra de votos, utilização de recursos públicos ocultos, financiamentos ilícitos e uso extensivo do dinheiro – para além do permitido por lei –, utilização indevida de propaganda institucional, promessas de vantagens e favorecimentos, uso de desinformação ou de notícias falsas, além de outros esforços que podem ser empregados por candidatos e partidos para alterar os resultados eleitorais.

O Quadro 5 apresenta uma descrição sumarizada sobre alguns dos principais dispositivos que podem produzir eleições falhas e o seu enquadramento segundo as normas eleitorais. O quadro não esgota os dispositivos e as causas que podem ensejar alegações de más práticas nas eleições¹⁰¹, mas sintetiza algumas das quais, mais frequentemente, provocaram a invalidação e reversão dos resultados dos pleitos municipais no Brasil (NOGUEIRA, 2019).

Além disso, tais ilícitos são objeto das classes processuais descritas nos parágrafos anteriores, servindo como *proxy* para a verificação tanto da mobilização dos atores políticos na meta-manipulação (TOROS E BIRCH, 2019), como a capacidade desses atores de detectar práticas abusivas – que corrompem o princípio das eleições livres e justas – ampliando o monitoramento do processo eleitoral e denúncias de irregularidades.

¹⁰⁰ Lei Complementar 135/2010.

¹⁰¹ Outras condutas vedadas a agentes públicos são descritas na Lei das Eleições.

**Quadro 5 – Causas que podem prejudicar eleições “livres” e “justas”
e reverter o resultado do jogo**

Tipo	Descrição
Abuso de poder político	“Toda ação ou omissão perpetrada por agente público que, no contexto de um pleito, desatenda a um ou mais comandos normativos constitucionais ou legais, empregando recursos públicos com o propósito oculto (ou relativamente disfarçado) de impulsionar ou estorvar candidaturas, mediante estratégias que implicam no detrimento da liberdade de sufrágio ou da paridade mínima entre os adversários, com prejuízos estruturais à legitimidade das eleições” (ALVIM, 2019, 184-185). São formas de abuso de poder, por exemplo, a manipulação de receitas orçamentárias e a utilização indevida de propaganda institucional (SILVA, 2018).
Abuso de poder econômico	“O abuso do poder econômico em matéria eleitoral é a utilização excessiva, antes ou durante a campanha eleitoral, de recursos financeiros ou patrimoniais buscando beneficiar candidato, partido ou coligação, afetando assim, a normalidade e a legitimidade das eleições” (NOGUEIRA, 2019, p. 85). Dito de outra forma, são doações de bens - para além do permitido - ou vantagens direcionadas aos eleitores com capacidade de desequilibrar a disputa e influenciar o resultado das eleições (SILVA, 2018).
Captação ilícita de sufrágio e compra de votos	É um tipo de corrupção eleitoral. São ofertas de materiais particulares feitas por meio de transação econômica que buscam influenciar a escolha eleitoral (SCHAFFER, 2007), resultando, portanto, no comprometimento da lisura e da normalidade das eleições (ALVIM, 2019). Na legislação, a compra de votos é definida como: “dar, oferecer, prometer ou entregar, ao eleitor, bem ou vantagem pessoal de qualquer natureza, com finalidade de obter-lhe o voto” podendo ser tipificada tanto como crime eleitoral (Art. 299, Lei 4.737/65) quanto como infração eleitoral (Art. 41-A, Lei 9.504/97).
“Caixa dois” ou gasto ilícito	Esse tipo de impropriedade remete a forma e a fonte de captação de recursos. Trata da prática de movimentação de recursos financeiros não registrados, falsamente registrados ou omitidos em campanhas eleitorais. Tais recursos financeiros podem ter origem lícita, ilícita ou vedada. Ou ainda, podem ser advindos de fontes lícitas mas obtidas à margem do controle legal” (GOMES, 2012 <i>apud</i> NOGUEIRA, 2019). Em síntese essa movimentação pode ser referente tanto a captação quanto aos gastos dos recursos ilícitos.
Inelegibilidades decorrentes da “Ficha Limpa”	A Lei 135/2010 conhecida como “Ficha Limpa” torna inelegível por oito anos candidatos que tiveram o mandato cassado, renunciaram com a finalidade de evitar a cassação, condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado. São exemplos que levam a inelegibilidade: condenações por doações eleitorais ilegais, suspensão de direitos políticos por improbidade, abuso de autoridade, condenação por abuso de poder econômico ou político, rejeição de contas de administrador público (titulares de cargo, emprego ou função pública), condenação por crime eleitoral com pena de prisão, entre outros.

Fonte: Elaboração da autora.

5.1.4. Os ilícitos como dados

A forma tradicional de acessar os dados relativos as eleições no Brasil é recorrer às plataformas e ao repositório do TSE. A grande disponibilidade e transparência nessas informações é reconhecida e elogiada Brasil afora. Contudo, em razão da diversidade e da natureza dos dados nem todas as informações sobre o ciclo eleitoral – nos termos de Norris (2015) – podem ser facilmente extraídas. Ainda assim, a maior parte pode ser consultada. Esse é o caso dos dados sobre o contencioso eleitoral disponibilizados na JE. Embora não exista um banco de dados organizado pelos Tribunais que registrem todas as informações sobre as ações e denúncias de ilícitos, elas podem ser visualizadas pois tratam-se de registros públicos¹⁰². Em vista disso para ter acesso à informação foi necessário automatizar a coleta¹⁰³.

Tomando como premissa que os atores políticos locais buscam judicializar a competição visando reverter o resultado de disputas que supostamente tiveram a integridade prejudicada por práticas abusivas, ou desencorajar oposições (SIMPSE, 2013), a pesquisa enfatiza as quatro classes processuais discutidas no subcapítulo anterior (AIME, AIJE, AIRC, RCED) e os tipos de ilícitos que podem invalidar os resultados eleitorais – ou excluir competidores de eleições futuras – se as denúncias forem consideradas procedentes.

A indexação na coleta foi feita com base nos seguintes assuntos: abuso de poder político, abuso de poder econômico, captação ilícita de sufrágio, compra de votos, “caixa dois”, gasto ilícito e inelegibilidades decorrentes da “Ficha Limpa”. Não foram coletados dados sobre processos com denúncias de corrupção e fraude pois, segundo a legislação, esses são subtipos de abusos de poder – econômico ou político¹⁰⁴. A indexação considerou ainda o cargo majoritário municipal: prefeito. Todavia, como para a maior parte das ações os vices são litisconsorte (Quadro 4), a busca retornou informações sobre a chapa.

¹⁰² Sobre a publicidade dos dados vale um esclarecimento: de acordo com a CF a AIME deve tramitar em segredo de justiça, mas o resultado de seu julgamento deve ser público. As informações divulgadas são suficientes para o objetivo dessa pesquisa.

¹⁰³ Cf. Introdução (*Dados e Métodos*).

¹⁰⁴ Nessas ações eleitorais o conceito de fraude pode englobar todas as situações em que a normalidade das eleições foi comprometida, afetando o resultado do pleito e de eleições “livres” e “justas”.

A partir dos resultado da coleta foi possível identificar as partes envolvidas, como quem propôs a ação e os investigados; bem como as práticas que motivaram a interposição, que são os tipos de ilícitos mencionados; além da decisão tomada pelos tribunais responsáveis.

Considerando que as regras eleitorais permitem que partidos políticos, coligações, candidatos e Ministério Público Eleitoral proponham denúncias, foi necessário cruzar essas informações com os dados de candidatura e com resultado eleitoral para classificar a posição dos atores políticos na corrida. Verificando, por exemplo, se os proponentes se tratavam dos segundos colocados – perdedores com interesses imediatos –, outros candidatos ou Ministério Público Eleitoral. Bem como se os atores políticos ocupavam a posição de mandatários ou desafiantes. O cruzamento de dados buscou assegurar ainda a correta identificação da eleição contestada e o município de referência, assim como permitiu verificar os níveis de competitividade das eleições.

Dado que as denúncias podem ser feitas a partir do relato de fatos e do indício de desvios e abusos sobre mais de um tipo de ilícito; a partir do encaminhamento de mais de uma ação, o mesmo candidato pode ser denunciado mais de uma vez na mesma eleição. O que significa dizer que uma candidatura pode ser objeto de alegação de más práticas diferentes, que se enquadram em classes processuais distintas.

Mais especificamente, é possível, por exemplo, que existam denúncias sobre o uso da máquina pública para aferir vantagens eleitorais ao titular (AIME) e alegações de compra de votos do mandatário (AIJE). Ou ainda, denúncias sobre candidatura de parente consanguíneo do titular¹⁰⁵ (AIRC), com relato de “caixa dois” em campanha (RCED). Da mesma forma os denunciantes também podem ser diversos. De modo que a ação pode ser interposta por outro competidor, pelo MPE ou ambos.

Diante disso, as informações coletadas foram divididas em dois grupos: no primeiro foi considerado o quantitativo de *ocorrências*, no segundo enfocou-se os *atores*. Neste último caso a multiplicidade na entrada do banco de dados foi suprimida, o que significa que as tramitações simultâneas foram desprezadas. Com esse procedimento

¹⁰⁵ “São inelegíveis, no território de jurisdição do titular, o cônjuge e os parentes consanguíneos ou afins, até o segundo grau ou por adoção” ou de quem os substituiu nos seis meses anteriores ao pleito (CF, Art. 14).

foram avaliadas 469 eleições, contestadas a partir de 595 ações¹⁰⁶ que mobilizaram cerca de dois mil e setecentos atores políticos locais – entre candidatos, partidos políticos e coligações – além do Ministério Público Eleitoral.

5.1.5. Os usos

Como discutido até aqui as eleições são instituições complexas, mas também são exercícios de coordenação e gerência altamente intrincados, razão pela qual problemas podem surgir mesmo quando não há intenção direta de desequilibrar a competição. Isso forneceria “munição discursiva” para os atores políticos contestarem a “aceitabilidade” do pleito quando acreditam que tem alguma chance de alcançar sucesso em sua estratégia de deslegitimação (TOROS e BIRCH, 2019, p.5).

No caso das eleições brasileiras as recorrentes mudanças, por exemplo, nas regras sobre a prestação de contas, gastos de campanha e propaganda eleitoral requer vigorosa atenção de candidatos e partidos no pleito (MARTINS, 2020). Visto que eventuais falhas ou negligências dos atores políticos podem inviabilizar a sua participação na corrida, torná-los inelegíveis em disputas subsequentes ou reverter o resultado mesmo após declarado. Para o caso das disputas municipais a diligência deve se sobrepor ao fato de que na maior parte dos pequenos municípios, que constituem maioria no país, os organismos partidários não se encontram estruturados ou estão fracamente organizados (BRAGA e PIMENTEL, 2013; CERVI e BORBA, 2019), tendendo a dificultar a execução do acompanhamento das candidaturas durante o decurso do processo eleitoral.

Não obstante, nem todos os erros que podem produzir falhas nas eleições são produto de negligência (NORRIS, 2014; 2015) ou de simples mal-entendidos (ALVAREZ, *et.al.*, 2008). Como discutido até aqui, atos que afetam a liberdade de escolha do eleitor e minam a igualdade de oportunidades entre os candidatos podem ser

¹⁰⁶ No banco de dados constam 8.804 observações. Essa diferença se justifica por dois motivos. O primeiro se refere a necessidade de desagregação dos processos para avaliar as partes. Em uma ação em que prefeito, vice-prefeito e coligação são demandados, há uma linha para cada investigado no banco de dados. Todavia, nos cruzamentos as entradas múltiplas são desconsideradas para não inflacionar artificialmente os resultados. O segundo motivo tem a ver com o fato de que uma parcela das informações extraídas são recursos judiciais encaminhados ao tribunal responsável. Os dados foram mantidos na base pois a partir de seu cruzamento com as demais informações foi possível classificar as acusações. Indicando se os tribunais consideraram as denúncias como sendo baseadas em “ocorrências reais” ou “alegações injustificadas” – nos termos de Toros e Birch (2019).

intencionais (LOPEZ-PINTOR, 2010; ALVIM, 2019; WYLIE *et. al.* 2019). Da mesma forma é possível conjecturar que alegações de impropriedades podem ser empregadas estrategicamente como ferramenta para manejar percepções sobre a confiabilidade dos candidatos e partidos (MARAVALL, 1999; TOROS e BIRCH, 2019). Seja como for, no período investigado, ao menos¹⁰⁷ 4.724 alegações de impropriedades eleitorais – supostamente praticadas por candidatos à prefeito – foram encaminhadas por candidato, partidos ou MPE e julgadas pela Justiça Eleitoral¹⁰⁸.

Tabela 7 – Distribuição das alegações de ilícitos eleitorais nas disputas majoritárias municipais (2000-2016)

Tipo de ilícito	N
Abuso de poder econômico	1592
Captação ilícita de sufrágio e compra de votos	1551
Abuso de poder político	1141
Caixa dois ou gasto ilícito	188
Inelegibilidades decorrentes da ficha limpa	252

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados dos TREs e JE.

Entre as acusações de violação das regras do jogo e da legitimidade das eleições o abuso do poder econômico foi o mais recorrente, perfazendo 1.592 denúncias. A relação entre dinheiro, democracia e eleições certamente constituiu uma das mais importantes preocupações da ciência política contemporânea. O abuso do poder econômico implica na utilização de mecanismos de convencimento, baseados no emprego de bens que resultam em vantagens para influenciar os eleitores, “mediante a cooptação de

¹⁰⁷ Embora a varredura com o *web scraping* tenha buscado capturar todos os casos disponíveis, não necessariamente eles correspondem a totalidade das ações eleitorais. Primeiro, porque assim como ocorre com os demais dados eleitorais, as informações do início da década de 2000 estão incompletas. Segundo, porque a busca foi construída a partir de indexadores específicos, conforme relatado no subcapítulo anterior. Outras indexações terão acesso a outros dados. Além disso, mais importante, entre os dados avaliados não constam informações sobre os municípios do estado de São Paulo. As informações sobre jurisprudência do estado são disponibilizadas em plataforma *web* distinta, sendo necessário outros critérios de indexação. Em razão disso, neste primeiro momento, essas informações não foram incluídas; embora tenham sido acessadas. Não obstante, a base de dados construída consta com um número de informações bastante significativo. Nesse sentido, a amostra avaliada não é enviesada.

¹⁰⁸ Uma vez mais é válido lembrar que o mesmo candidato pode ser acusado de ter praticado mais de um ilícito.

preferências individuais” que rompem com o *fair play* eleitoral, tornando o jogo desigual (ALVIM, 2019, p.209). Nesse sentido, os obstáculos que o dinheiro impõe para a igualdade política desafiam os princípios democráticos que pressupõem a existência de oportunidades iguais de influenciar as decisões políticas (DAHL e LINDBLÖM, 1953; DAHL, 2008; PRZEWORSKI, 2016).

São inúmeras as formas que o dinheiro pode se infiltrar nas eleições. Talvez uma das práticas mais debatidas na esfera da competição municipal seja a compra de votos. Promessas de vantagens e distribuição de *benesses* são ativos que persistem nas disputas locais (NICTER, 2021). Não por outro motivo a cada pleito ressurgem relatos da troca do voto por benefícios privados¹⁰⁹. Não é o caso aqui de analisar as razões que levam à prática, mas sim de indicar a materialização da ferramenta de corrupção eleitoral como uma das formas que o abuso do poder econômico pode assumir. Assim, se agregadas as denúncias de captação ilícita de sufrágio e compra de votos às demais formas de abuso de poder econômico, temos que cerca de 66,5% das alegações de falhas nas eleições têm relação com o uso extensivo do dinheiro – além do permitido por lei. Se a este número adicionarmos o “caixa dois” o total é elevado a pouco mais de 70%.

Como indicado por Toros e Birch (2019) há razões para acreditar que tanto os titulares quanto os desafiantes podem adotar estratégias de deslegitimação. Da mesma forma, também há motivos para crer que as acusações sobre os tipos de ilícitos podem ser diferentes entre os atores políticos. Como os titulares têm a capacidade de manejar a máquina pública poderiam ser mais acusados de abuso de poder político nas disputas por reeleição. No entanto, nos pleitos municipais, essa relação não se mostrou significativa (Tabela 8). Os mandatários têm 7,5% de chances a mais de serem processados por abuso de poder político se comparados aos desafiantes¹¹⁰. De outra parte, desafiantes e mandatários podem ser denunciados por abuso de poder econômico. Já que o dinheiro é um recurso importante na conquista de votos em qualquer eleição e para todos os

¹⁰⁹ Para relatos recentes, ver: Gragnani (2020) e Suarez (2018).

¹¹⁰ O abuso de poder político considera que o agente é detentor de cargo, emprego ou função pública. Para o cálculo da razão de chance as acusações simultâneas foram suprimidas, o que explica a diferença em relação aos dados da Tabela 7. *Odds ratio* em um intervalo de confiança de 95%: 1.075375.

candidatos¹¹¹ (LEMOS, *et. al.*, 2010). As chances de um opositorista se tornar réu na ação é superior em apenas 0,86%¹¹² (*odds*).

Tabela 8 – Relação entre a posição do candidato e as alegações de abuso de poder político e abuso de poder econômico (2000-2016)

PODER POLÍTICO			
	Incumbente	Desafiante	Total
Requerente	149	201	350
Requerido	177	222	399
Total	326	423	749
PODER ECONÔMICO			
Requerente	176	326	502
Requerido	205	383	588
Total	381	709	1090

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados dos TREs e JE.

Abuso de poder político: A estatística qui-quadrado é 0,2429. O *p* é 0,622124.

Não significativo a *p* <0,05. *Odds ratio* em um intervalo de confiança de 95%: 1.075375.

Abuso de poder econômico: A estatística qui-quadrado é 0,0046. O *p* é 0,94612.

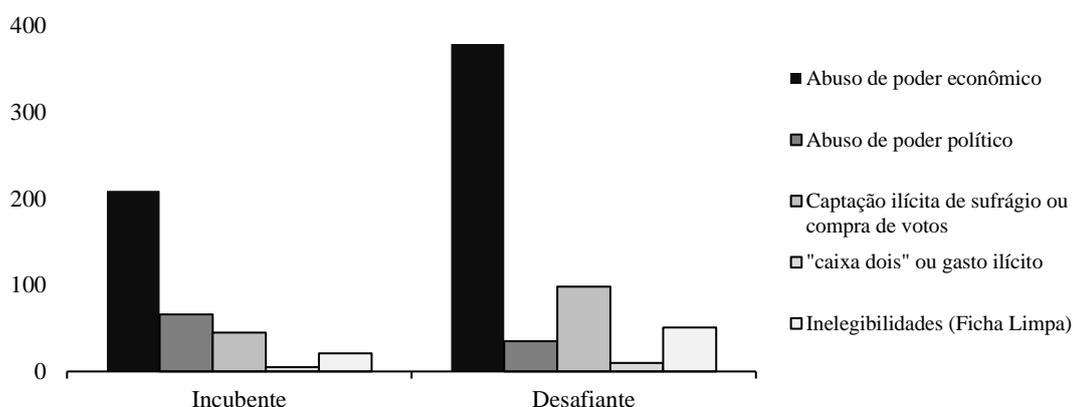
Não significativo a *p* <0,05. *Odds ratio* em um intervalo de confiança de 95%: 1.008682.

O Gráfico 11 apresenta a distribuição das alegações de práticas ilícitas segundo o ator político processado. A análise gráfica ilustra o indicado acima: titulares e desafiantes são denunciados por uso indevido de dinheiro, mandatários são pouco mais denunciados por abuso de poder político, opositores são mais frequentemente acusados de compra de votos (além das demais formas de abuso de poder econômico).

¹¹¹ Literatura recente tem argumentado que a mobilização dos tribunais com alegações de uso irregular de bens tende a variar de acordo com a quantidade de recursos disponíveis (STOKES, *et. al.*, 2013); ou com o valores recebidos para o financiamento de suas campanhas (SILVA, 2018). A ideia geral é que, considerando-se que a mobilização dos tribunais implica em “custos diretos” (VAN HAM e LINDBERG, 2016), seria razoável supor que os autores da ação tenham recursos financeiros para investir no “terceiro turno” eleições. A relação entre os bens dos candidatos e o tipo de processo que eles estão implicados pode ser visualizada no Anexo II.

¹¹² Para o cálculo da razão de chance as acusações simultâneas foram suprimidas. Da mesma forma que no caso do abuso de poder, é isso que justifica a diferença numérica em relação a Tabela 7.

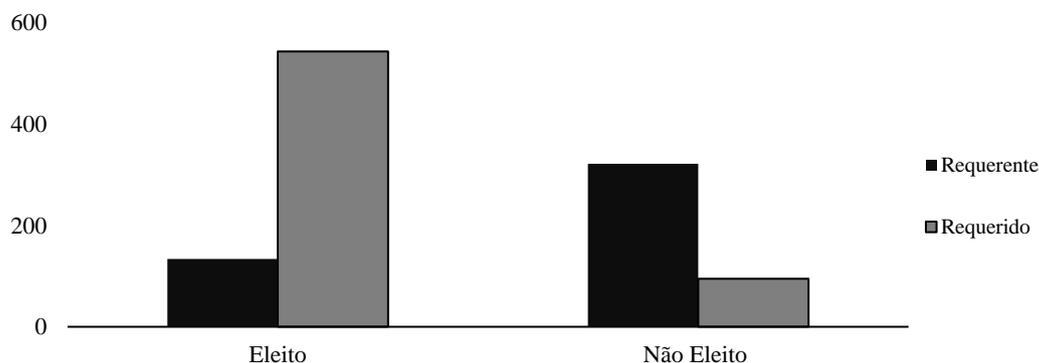
**Gráfico 11 – Alegações sobre o tipo de ilícito: incumbente x desafiante
(2000-2016)**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e JE.

Para além do titular do cargo as alegações de más-práticas eleitorais são principalmente direcionadas aos vencedores (Gráfico 12). Entre as ações eleitorais avaliadas 85% tinham como denunciado o candidato majoritário vencedor. Sendo que, a depender da natureza da acusação e do objeto processual encaminhado, os respectivos vices, outros candidatos, partidos e coligação foram demandados no mesmo instrumento (24,6%). A título de exemplo, vale ilustrar o caso do município de Glória do Goitá/PE nas eleições de 2008, em que a coligação e o candidato majoritário derrotado acionaram a JE na denúncia de captação ilícita de sufrágio que, supostamente, teria contado com a participação dos candidatos vencedores aos cargos de prefeito, vice-prefeito e vereador. Ou, na mesma eleição, na cidade de Serafina Corrêa/RS, em que a coligação derrotada alegou que o candidato vencedor, o vice e os vereadores teriam oferecido dinheiro em troca de votos.

Gráfico 12 – Distribuição das alegações a partir do resultado eleitoral (2000-2016)



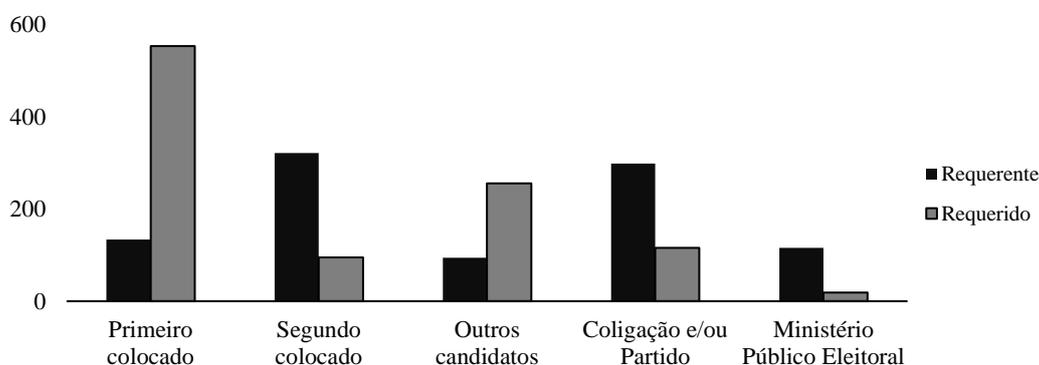
Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e JE.

Como fica demonstrado na análise dos Gráficos 11 e 12 os candidatos eleitos são os principais denunciados nas ações sobre malversação eleitoral. As coligações e os partidos, em grande medida, são os responsáveis por acionar os tribunais, acompanhando ou representando o candidato perdedor. Dito de outra forma, segundos colocados, coligações e partidos configuram-se como os principais autores das alegações. Sendo que, geralmente, agem juntos. O Ministério Público Eleitoral, uma das instituições responsáveis pela fiscalização da integridade das eleições, tem uma atuação menos expressiva.

Nas eleições municipais o MPE tem atuação direta, podendo apresentar denúncias à JE em caso de evidências robustas de ocorrência de irregularidade e crimes eleitorais. Com efeito, muitas vezes, o comportamento suspeito pode ser a única “evidência” de malversação eleitoral, sendo difícil de provar (TOROS e BIRCH, 2019). Em parte, isso poderia explicar a menor provocação do MPE se comparado aos demais atores políticos. O MPE, enquanto instituição fiscalizatória, teria custos potenciais altos ao deslegitimar as eleições. Candidatos e partido, ao contrário, teriam incentivos para “tentar a sorte” em um “jogo de tudo ou nada” quando creem que o resultado pode ser revertido em seu benefício ou que o desfecho pode ser vantajoso¹¹³.

¹¹³ Para além da celebração de novas eleições, as denúncias podem provocar a exclusão de competidores em corridas futuras, pagamento de multas e, em última análise, alterar a percepção sobre a confiabilidade dos candidatos e partidos (MARAVALL, 1999). Apesar do último suposto ser uma variável importante na literatura, o estudo realizado nesta tese não é capaz de capturar a alteração na percepção dos eleitores. Novos estudos e outras variáveis devem mobilizadas para uma avaliação à nível individual.

**Gráfico 13 – Distribuição das alegações com base nos atores políticos
(2000-2016)**



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e JE.

Nota – Os casos em que o MPE figura como “requerido” são recursos em ações originalmente impetradas por ele.

Como já indicado nos parágrafos acima, até a reforma eleitoral de 2015, se comprovada a malversação eleitoral o resultado das eleições ordinárias poderia ser invalidado, resultando em duas possibilidades. Primeiro, na chamada de eleições suplementares, caso o candidato eleito tivesse obtido mais de 50% dos votos. Segundo, na posse do segundo colocado, caso o número de votos invalidados não tivesse superado 50%. Nas eleições com segundo turno como, por exemplo, naquela celebrada na cidade Volta Redonda/RJ, em 2012, o princípio majoritário também seria válido. Ou seja, a totalidade do número de votos aplicava-se às eleições de primeira e segunda volta. Assim, tanto municípios grandes como Volta Redonda/RJ¹¹⁴, como pequenas cidades, por exemplo, São Jerônimo da Serra/PR¹¹⁵ e Jandaia do Sul/PR¹¹⁶, tiveram os segundos

¹¹⁴ Volta Redonda tem aproximadamente 270 mil habitantes e está situado na região sul-fluminense. O prefeito eleito em 2012 perdeu o mandato por condenação em denúncia de abuso de poder político e abuso de poder econômico.

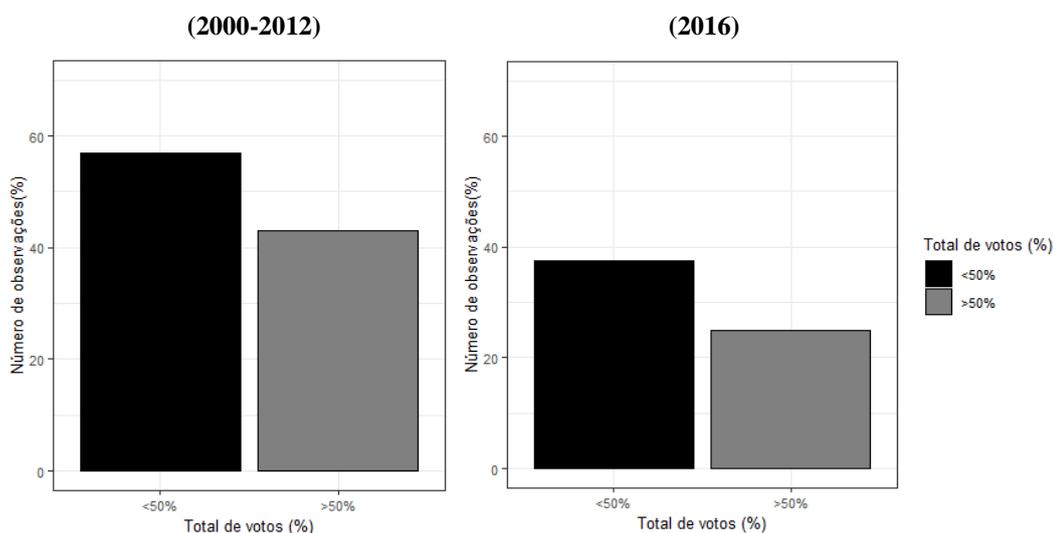
¹¹⁵ São Jerônimo da Serra, que conta com aproximadamente 11 mil habitantes, está localizado na região norte do Paraná. O segundo colocado assumiu a prefeitura após a cassação do vencedor em denúncia por compra de votos nas eleições de 2004.

¹¹⁶ A cidade também está localizada no norte do Paraná, e tem população aproximada de 21 mil habitantes. O prefeito condenado por abuso de poder político e econômico nas eleições de 2012 ficou inelegível por oito anos.

colocados diplomados após a cassação do vencedor. Nas eleições de 2016 a regra passou a prever eleições suplementares para todos os casos¹¹⁷.

Buscando explorar o quadro geral da competição em que as eleições contestadas ocorrem, o Gráfico 14 apresenta visualmente a distribuição do número de votos obtidos pelo candidato vencedor (processado) em dois momentos. No primeiro, coloca-se luz na votação antes da reforma; no segundo, enfatiza-se a distribuição das alegações após a alteração das regras.

Gráfico 14 – Distribuição das alegações a partir do número de votos obtidos pelo candidato vencedor (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e JE.

A análise do Gráfico 14 permite indicar que a maior parcela das eleições contestadas inclui casos em que o candidato vencedor não logrou conquistar mais de 50% da votação. Essas são situações em que, antes da reforma, e em caso de procedência das alegações, os segundos colocados seriam os beneficiários diretos. Em 2016, embora o

¹¹⁷ No município de Fundão/ES, região metropolitana de Vitória, a confusão em relação a nova regra provocou a diplomação e a imediata invalidação da posse do segundo colocado. Isso ocorreu após a anulação do pedido de registro de candidatura do prefeito eleito em 2016. Com as anulações Fundão/ES teve eleições suplementares. Este é um caso ilustrativo de que nem sempre a Justiça Eleitoral é capaz de chegar às decisões sobre a situação dos candidatos antes da data da eleição. E, portanto, um exemplo de insuficiência que se enquadra no que chamo de *prática de negligência* (Cf. Capítulo 2).

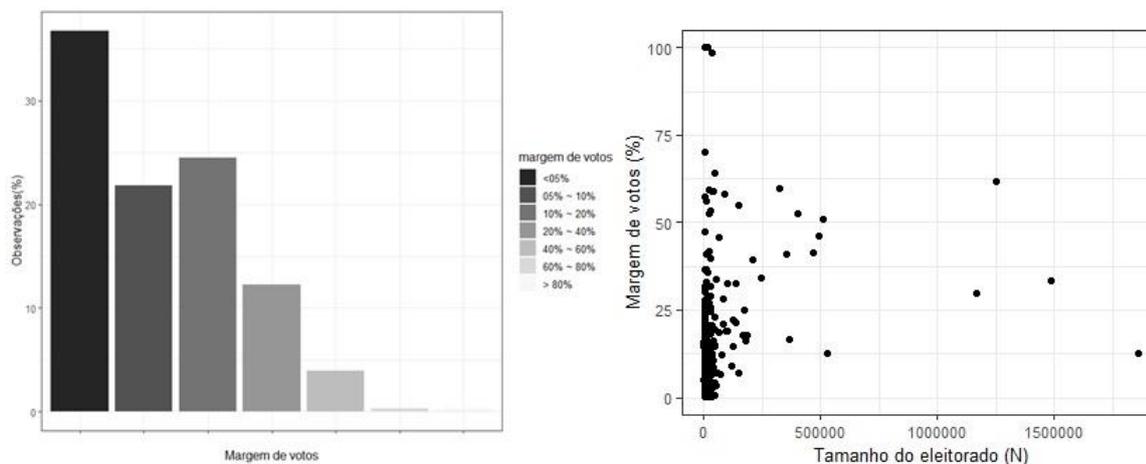
número de alegações tenha diminuído a distribuição da votação se mantém. De maneira geral, os dados permitem conjecturar que os perdedores podem ter mais dificuldade de engendrar e manter a crença de que falam pela maioria quando os eleitores revelam posição contrária no pleito (LIPSET, 1960; PRZEWORSKI, 1999). Em outras palavras, a estratégia de deslegitimação pode ter altos custos potenciais se o candidato vencedor tiver recebido ampla votação (VAN HAM e LINDBERG, 2016).

5.1.6. Os níveis de disputas

Em uma primeira avaliação exploratória os resultados indicam que as eleições judicializadas são altamente acirradas. Em cerca de 37% das disputas o candidato eleito venceu por uma margem inferior a 5% da votação. Em que pese tal característica, resulta conveniente destacar que de maneira geral as eleições municipais são disputadas. O que significa dizer que esta não é exatamente uma particularidade das corridas judicializadas. Além disso, a análise do Gráfico 15 e da Tabela 9 permite sugerir que há importante variação na diferença de votos entre os principais candidatos que buscam conquistar cargos em eleições supostamente falhas.

De um lado, foi possível identificar eleições amplamente disputadas, como as de Dom Expedito Lopes/PI, Almirante Tamandaré do Sul/RS ou Senador Cortes/MG, decididas por menos de uma dezena de votos; de outro lado, eleições menos competitivas, em que os ganhadores chegaram às prefeituras com margem superior a 60% na votação. Esse é o caso de São Sebastião do Paraíso/MG, cujo prefeito eleito logrou conquistar mais de 20 mil votos em relação ao segundo colocado.

Gráfico 15 – Competitividade nos municípios com alegações de más práticas (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e TSE.

Tabela 9 - Estatística descritiva: competitividade e tamanho do eleitorado em municípios com alegações de más práticas (2000-2016)

VOTOS							
	N	Min.	Média	Median.	Máx.	Des. Pad.	Coefi. Var.
Margem de votos (%)	469	0.03	13.71	9.07	100	15.85	115.64
ELEITORADO							
	N	Min.	Média	Median.	Máx.	Des. Pad.	Coefi. Var.
Tamanho do eleitorado (N)	469	1262	62879	9500	1860172	207950.2	330.71

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.

Para testar se os níveis de competitividade produzem alguma efeito na estratégia dos atores políticos – especificamente, no encaminhamento de denúncia sobre a existência de falhas nas eleições – a Figura 6 apresenta uma regressão logística que tem como variável dependente a alegação de más práticas eleitorais e a probabilidade predita. A técnica é útil pois permite prever a probabilidade de um evento quando a variável dependente é binária. A técnica também permite que as variáveis independentes assumam qualquer natureza, sem que isso viole os pressupostos de validade do modelo. Nesse sentido, elas têm menos pressupostos do que as técnicas lineares e sua interpretação é mais simples (FERNANDES *et. al*, 2020).

A variável *dummy* considera a ausência ou presença de denúncia para cada uma das eleições do período e em cada município a nível desagregado. Como o encaminhamento de denúncias é um evento *ex post* a margem de votos já é conhecida entre os atores no momento do encaminhamento das alegações.

O primeiro dado a ser observado no modelo é que a diferença de votos produz um efeito negativo, considerando-se $p < 0.01$. Ou seja, a diminuição da margem de votos aumenta a probabilidade de a eleição ser contestada. Esse efeito pode ser mais bem observado no gráfico da figura. Se avaliamos os dados de modo mais intuitivo, por meio dos *odds*, é possível inferir que a competitividade exerce um efeito sobre as alegações, contudo esse efeito é fraco. A reduzida margem na votação prediz em 1,37% a chance de contestação nas disputas municipais. O baixo efeito também fica demonstrado no gráfico da figura.

Figura 6 – Regressão logística e probabilidade predita : competitividade

Alegações de más práticas eleitorais	

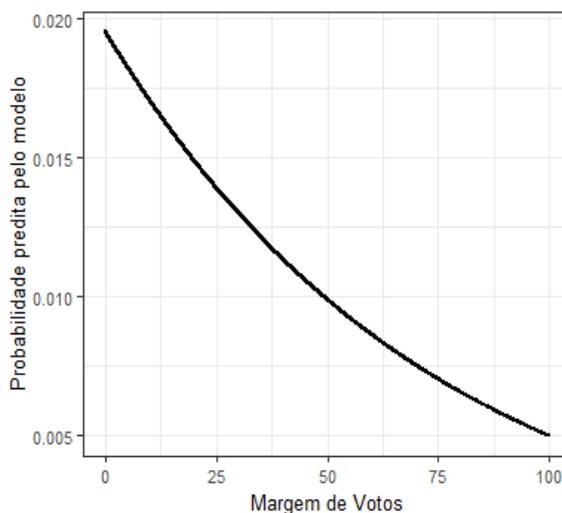
<i>Dummy</i> : sem alegação (0) e com alegação (1)	
Margem de votos	-0.014*** (0.004)
Constante	-3.917*** (0.070)
Observações	26.924
Log Likelihood	-2.180.174
Akaike Inf. Crit.	4.364.348

Modelo Logístico com erro padrão entre parênteses

Nota: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Margem de votos: $\exp(\beta)$ é **0.98629455**.

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.



Buscando testar a hipótese geral, que supõe que variação nas estratégias guarda relação com os fatores institucionais como o nível de competitividade, mas também pode ter relação com fatores exógenos como heterogeneidade socioeconômica e demográfica das localidades, o segundo modelo objetiva capturar os efeitos desta segunda dimensão¹¹⁸. Assim, a regressão logística a seguir pretende verificar se a pobreza, os

¹¹⁸ A matriz de correlação está disponível no Anexo II.

baixos níveis de escolaridade do eleitorado, urbanização, níveis de desigualdade, além da magnitude das cidades poderia contribuir para a maior provocação dos tribunais, dando origem a um “terceiro tempo do jogo”.

No modelo foram testadas as variáveis políticas que mostraram algum significado nas avaliações descritivas feitas até aqui: margem de votos e incumbência. Adicionalmente, buscou-se verificar se o número de competidores produz algum efeito na estratégia de judicialização. Já que o número de candidatos que buscam conquistar o cargo também é um indicador de competição (BUCHLER, 2011). Da mesma forma que o modelo anterior, as alegações de malversação eleitoral foram codificadas como variáveis *dummy*. O que significa que não são consideradas as diferenças no número de denúncias encaminhadas para cada município, mas apenas se o evento ocorreu ou não.

Tabela 10 - Regressão logística: municípios com alegação de más práticas eleitorais

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Margem de votos	-0.020*** (0.004)	-0.020*** (0.004)	-0.019*** (0.004)
Incumbente	0.466*** (0.107)	0.469*** (0.107)	0.462*** (0.107)
Número de competidores	0.015 (0.056)		
Renda (log)	-0.438 (0.549)		
Analfabetismo	0.003 (0.011)		
GINI	0.063*** (0.009)	0.069*** (0.008)	0.072*** (0.008)
População (log)	0.386*** (0.124)	0.333*** (0.104)	
População Urbana (%)			-0.001 (0.002)
Constante	-6.006*** (1.603)	-6.977*** (0.452)	-5.669*** (0.280)
Observações	24,406	24,406	24,406
Log Likelihood	-1,947.519	-1,950.140	-1,955.053
Akaike Inf. Crit.	3,911.037	3,910.279	3,920.107

Modelo Logístico com erro padrão entre parênteses

Nota: * $p < 0.1$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.

Como primeiro resultado vale notar que os modelos testados se mostram concorrentes. Todavia, o Modelo 2 é mais parcimonioso, como poder ser verificado pelo AIC. Portanto, ele merece mais atenção. Entre as variáveis políticas apenas o número de competidores não apresentou significância. O que sugere que não importa se a competição conta com dois ou dez pleiteantes, se houver indícios de irregularidade nas eleições ou incentivos para a sua contestação elas serão judicializadas. Os resultados gerais demonstram que a competitividade e a incumbência possuem efeito estatisticamente significativo, considerando-se $p < 0.01$. A diferença de votos, como já descrito nas linhas acima, se mostra relevante na medida em que aumenta as chances de ocorrência do

evento. Controlada pelas características sociodemográficas a razão de chance de a competitividade ocasionar contestação é elevada para 2%.

A incumbência também demonstra efeito importante, sendo o coeficiente com maior relação. Quando os titulares disputam a reeleição há 60% de chances a mais de a corrida ser contestada. Isso não significa, necessariamente, que eles são os principais denunciados. Mas indica que a eleição com a sua presença é mais monitorada. Por um lado, o achado permite supor que os titulares – que são políticos mais experientes (BORBA e CERVI, 2017) –, tenderiam a ser mais estratégicos em seu comportamento nas disputas eleitorais por cargos do que os candidatos amadores, monitorando mais as eleições. Por outro lado, é possível supor que as relativas facilidades para obter apoio político e financeiro podem se desdobrar em candidatura amplas. Dito de outra forma, é possível conjecturar que ao reunir mais apoios por meio de alianças partidárias mais amplas e maiores financiamentos, os titulares poderiam ter mais incentivos para levar os resultados aos tribunais, quando suspeitam que a integridade eleitoral foi prejudicada.

Ao considerar as variáveis sociodemográficas é possível observar que as únicas que demonstraram significância estatística são o tamanho da população e os níveis de desigualdade. Ambas apresentam efeito positivo e significativo. Ou seja, para o caso da magnitude das cidades é possível inferir que as denúncias não estão restritas às pequenas localidades. Elas se distribuem por todas as faixas populacionais e à medida em que a magnitude das cidades aumenta eleva-se também as chances de contestação. Para a variável população¹¹⁹ a razão de chance é 39,6%.

As taxas de urbanização não demonstraram significância¹²⁰. Uma possível explicação pode ser encontrada no fato de que a maior parcela das cidades brasileiras é urbanizada. Se consideramos os dados do último censo demográfico, temos que em média 64% da população reside na zona urbana (IBGE, 2010).

Nas cidades com maior concentração de renda também há mais chances de as eleições serem judicializadas. A chance de uma disputa eleitoral chegar aos tribunais é superior em 7,1% quanto maior a concentração de riqueza. Outras hipóteses podem ser derivadas desses achados, retomando argumentos que indicam que a desigualdade pode

¹¹⁹ Para captar adequadamente a variabilidade do tamanho da população foi considerado o logaritmo (*log*). No teste realizado no Modelo 1, a variável renda também foi transformada em logaritmo.

¹²⁰ Magnitude da população e taxas de urbanização estão correlacionadas (Anexo II).

criar obstáculos para a sustentação da democracia (PRZEWORSKI, 2000) inclusive no nível local. Apesar da concentração de riqueza ter mostrado significância, a renda per capita não apresentou qualquer efeito. Do mesmo modo, o analfabetismo demonstrou não ser um preditor (Modelo 1).

5.1.7. Os municípios

Como a maioria dos municípios com alegações de malversação eleitoral são pequenas localidades¹²¹, poucos votos podem fazer a diferença para a definição do vencedor em disputas acirradas. Assim, “comportamentos suspeitos” ou práticas normativamente menos problemáticas, mas tecnicamente ilegais, podem oferecer aos derrotados “munição discursiva” para alegar que as eleições não produziram resultados precisos (TOROS e BIRCH, 2019). Refiro-me, por exemplo, às irregularidades com menor potencial ofensivo, como propaganda política em faixas ou cartazes em bens particulares, que são objetos de denúncias ordinárias (MARTINS, 2020).

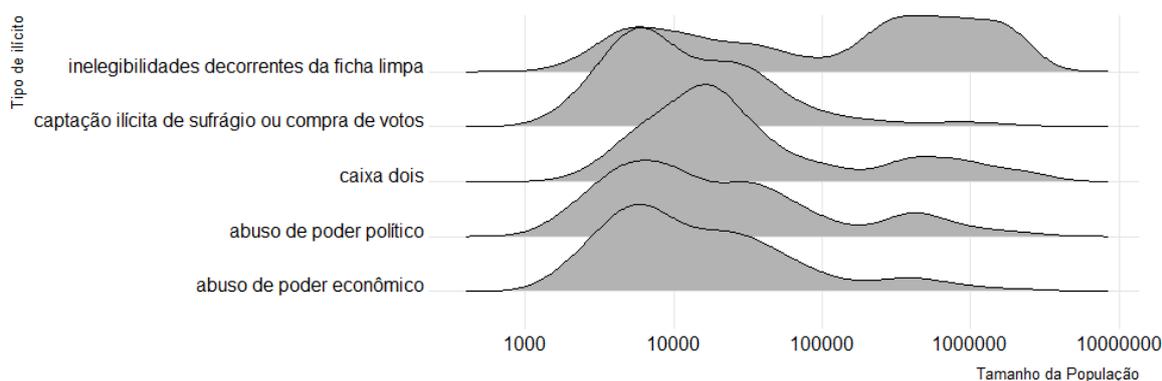
Como já indicado, os fenômenos como capacidade de inclinar o campo da competição não estão necessariamente restritos às regiões menores, menos desenvolvidas ou remotas do país. Eles podem ser localizados em contextos altamente institucionalizados como é o caso dos grandes centros urbanos. Ainda que em menor número as alegações de crimes eleitorais também foram identificadas nas grandes cidades do país, por exemplo: Teresina/PI, Campo Grande/MS, Palmas/TO, Blumenau/SC, Volta Redonda/RJ e outras.

Apesar disso, o tipo de ilícito denunciado difere quando se considera a magnitude dos municípios. Enquanto nas maiores cidades as práticas irregulares mais denunciadas são relativas à falta de condição de elegibilidade, sobretudo, àquelas previstas na Lei da Ficha Limpa; seguida pela utilização de recurso ocultos e financiamentos irregulares, “caixa dois”; e, em menor número, mas também presente, identifica-se o uso do poder político; nas pequenas localidades as denúncias de malversação eleitoral referem-se, sobretudo, à compra de votos e ao abuso de poder econômico, seguido por abuso de poder

¹²¹ A distribuição da frequência absoluta e relativa dos municípios com alegações de más práticas eleitorais, a partir do porte e da região em que as cidades estão situadas está disponível no Anexo II.

político. Nas cidades pequenas e médias o “caixa dois” também foi identificado, com atenção para as cidades com mais de 50 mil habitantes.

Figura 7 – Distribuição dos tipos de alegações de más práticas por tamanho da população (log) (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e IBGE.

Uma explicação possível para tal diferença pode estar relacionada à dependência do emprego dos cidadãos residentes nos pequenos municípios em relação à máquina pública. Como informa o levantamento recente realizado pelo IBGE (2019), quanto menor o município maior tende a ser o número de funcionários vinculados às prefeituras. Enquanto nas grandes cidades – com mais de 500 mil habitantes –, cerca de 1,5% dos empregos estão ligados à máquina municipal, nas pequenas localidades – com até 5 mil habitantes – esse número é superior a 7,1%.

Nessa esteira, o aumento salarial, a distribuição de *benesses* e as promessas de vantagens destinadas aos funcionários municipais são comumente relatadas como instrumentos de abuso de poder político e econômico nas alegações avaliadas. Da mesma forma, é possível identificar o seu oposto. Ou seja, alegações sobre a coação de funcionários, supostas ameaças de demissão, suspensão de salários ou alteração de lotação com a finalidade de coibir a votação em candidatura adversária. Este último caso,

por exemplo, foi objeto da alegação sobre a ocorrência de abuso de poder político na eleição de 2012 em Vera Mendes/PI¹²².

Adicionalmente, nas pequenas cidades, as alegações de doação de combustível, doações de materiais de construção, de camisetas, cestas básicas, além atividades exercidas sem remuneração por candidatos em favor dos eleitores¹²³, são comumente relatadas como casos de captação ilícita de sufrágio. Fatores exógenos às eleições poderiam contribuir para a maior ocorrência de tais alegação em determinados municípios. Um suposto amplamente discutido pela literatura está na associação entre a vulnerabilidade econômica dos eleitores e a troca do voto por benefícios particulares (NICTER, 2018). O que supõe que nas cidades mais pobres, mais desiguais, menos urbanizadas e com níveis mais baixos de escolaridade, haveria mais chances de ocorrência de compra e venda de votos.

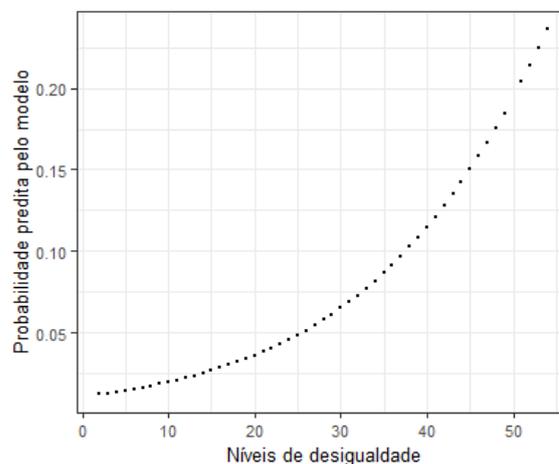
Se buscamos verificar os efeitos desses elementos na alegação de compra de votos, chegamos ao seguinte resultado: as eleições são mais prováveis de serem contestadas quanto maiores os níveis de desigualdade de renda local. A Figura 8 apresenta uma regressão logística e a probabilidade predita para a alegação de captação ilícita de sufrágio. A variável desigualdade de renda é a única que demonstrou efeito significativo no modelo (considerando $p < 0.01$). Como fica demonstrado na tabela e está mais bem representado no gráfico, quanto mais desigual a distribuição de riquezas, maiores são as chances (5,6%) de haver denúncia de compra e venda de voto nas cidades. Em certo sentido, os achados reforçam o argumento amplamente discutido na literatura, qual seja: as vulnerabilidades econômicas de um lado e concentração de riqueza de outro, podem levar a desigualdade de influência política (PRZEWORSKI, 2016; NICTER, 2018). Manifesta pela cooptação de preferências individuais e pela influência sob o comportamento alheio (DAHL, 2008).

¹²² A pequena cidade de Vera Mendes, localizada a 398 km da capital Teresina, conta com uma população de cerca de 3 mil habitantes, sendo que 9% são funcionários da administração pública municipal (IBGE, 2019).

¹²³ Por exemplo, candidatos com atividade profissional na área de saúde atendendo gratuitamente aos cidadãos em período eleitoral. Caso correlato sucedeu no município de Cascalho Rico/MG nas eleições de 2004.

Figura 8 – Regressão logística e probabilidade predita: alegação de compra de votos

Alegação: compra de votos	Modelo 1	Modelo 2
Renda	-0.0001 (0.0001)	-0.0001 (0.0001)
População Urbana	-0.002 (0.004)	
Analfabetismo	0.006 (0.012)	0.004 (0.011)
GINI	0.055*** (0.010)	0.050*** (0.010)
IDHM	0.001 (0.003)	
População	0.00000 (0.00000)	0.246* (0.136)
Constante	-4.766*** (1.490)	-5.097*** (0.663)
Observações	5.559	5.559
Log Likelihood	-1.035.490	-1,034.980
Akaïke Inf. Crit.	2.084.979	2,079.960



Dummy: sem alegação (0) e com alegação (1).
 Modelo Logístico com erro padrão entre parênteses
 Nota: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

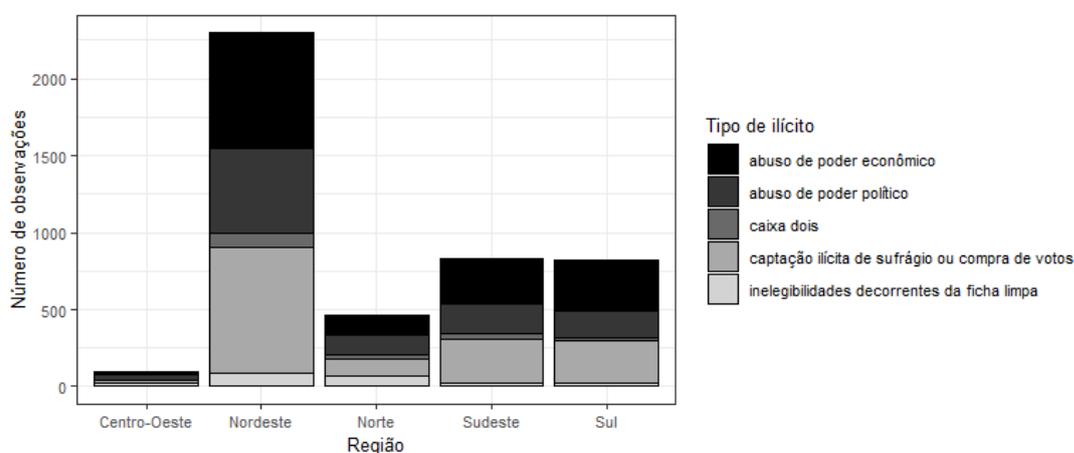
Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.

Além das alegações de malversação eleitoral serem localizadas em municípios de diferentes magnitudes, elas se distribuem entre as diferentes regiões do país. No entanto, elas estão mais concentradas na região nordeste. A literatura, tradicionalmente, tem associado a política local da região como sendo dominada por organização política tradicional, marcada por relações familiares, poder oligárquico e relações de clientela (BORGES, 2007; NICHTER, 2018, 2021; VISCARRA e FERREIRA, 2021). Embora estudos recentes dedicada à região tenham destacado que políticas de redistribuição de renda implementadas a partir da década de 2000 tiveram impacto na dependência dos eleitores pobres em relação aos políticos locais (SOUZA, 2015; 2016; BORGES; 2007, 2016), o engajamento de políticos e eleitores em trocas privadas permanece sendo identificada (NICHTER, 2018; 2021). Nesta pesquisa, também foi possível detectá-las. Contudo, apenas na forma de denúncia.

Vale frisar que as alegações investigadas aqui são principalmente *proxy* da mobilização e das estratégias dos atores na competição e apenas tangenciam a real ocorrência de práticas furtivas. O que significa que os resultados não são suficientes para afirmar se na região nordeste permanecem as políticas tradicionais ou se as denúncias se limitam à manifestação de perdedores em contextos de competitividade altamente acirrada.

De qualquer forma, a existência de uma acusação é razão para supor a ocorrência de uma impropriedade eleitoral – em uma espécie de *trade-off* entre malversação e deslegitimação. A análise que proponho é intencionalmente moderada no sentido de que para medir a ocorrência real das alegações – necessariamente – outros indicadores e procedimentos de pesquisa precisariam ser incluídos. Por exemplo, a observação participante e/ou a realização de entrevistas em profundidade.

Gráfico 16 – Distribuição dos tipos de alegações de más práticas por região (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs.

De toda forma, apesar das limitações indicadas, a análise dos dados levantados demonstra que a região nordeste concentra a maioria das alegações de malversação eleitoral. Com destaque para a compra de votos e outras formas de abuso de poder econômico. Em uma avaliação mais aprofundada foi possível observar que na região o caso dos municípios do Piauí é emblemático e se diferencia dos demais estados do país. As cidades piauienses somam 73% das denúncias identificadas no nordeste. Sendo que

41,5% dos municípios deste estado tiveram alguma eleição contestada. Entre as ocorrências, em cerca de um quinto das cidades do Piauí (21,5%), mais de uma eleição foi judicializada. Havendo situações em que três dos cinco pleitos foram decididos apenas após a decisão do juiz eleitoral. Esses são os casos de Cocal, Campo Maior, Dom Expedito Lopes, José de Freitas, Valença do Piauí, São Miguel da Baixa Grande e outros.

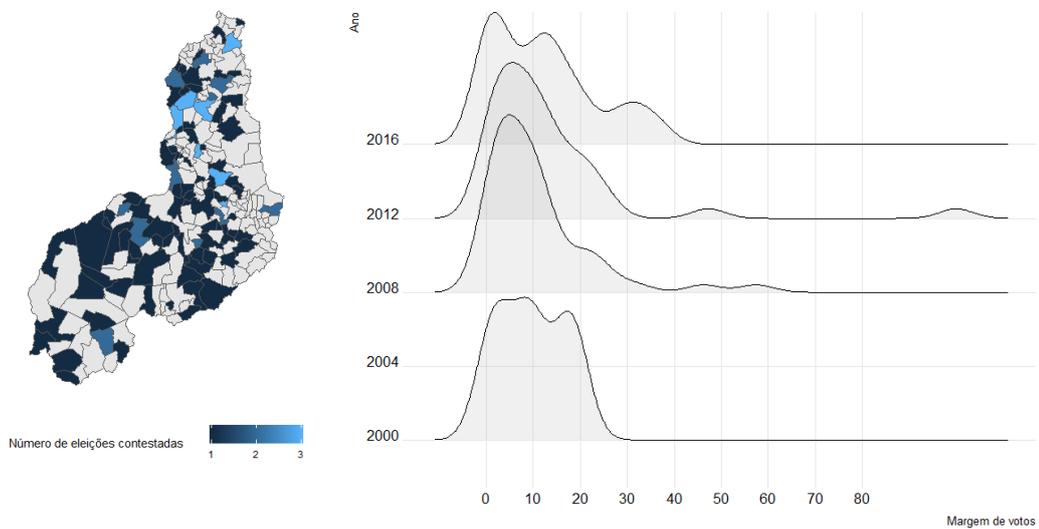
Como nos demais municípios do país, em grande medida, as eleições piauienses foram acirradas. Em geral, a diferença de votos entre as principais alternativas políticas foi inferior a 10%. Não obstante, também foram identificados casos de candidatura única; o que não necessariamente significa falta de competição.

A título de exemplo vale ilustrar o caso de Valença do Piauí, em 2012, em que a corrida eleitoral foi iniciada com dois candidatos. Naquela eleição a candidatura oposicionista foi impugnada no decurso do pleito, resultando em apenas um competidor. O pedido de impugnação foi feito pela coligação do candidato da situação. O competidor isolado buscava suceder o titular em segunda mandato – impedido pelas regras eleitorais de ser reconduzido. O opositor impugnado era uma liderança conhecida da política local, visto que aquela era a sua terceira candidatura consecutiva – não tendo nunca obtido sucesso.

Embora a disputa entre os dois candidatos de Valença do Piauí não tenha chegado às urnas ela foi travada nos tribunais antes e depois da eleição. Antes, com o pedido de impugnação da candidatura da oposição em razão da ausência de apresentação de certidão de quitação eleitoral; excluindo este participante da corrida. E depois, pelo encaminhamento de AIME e AIJE por parte da coligação excluída com a alegação de abuso de poder econômico e uso de “caixa dois” durante a campanha isolada e vitoriosa. Após o julgamento das ações os candidatos a prefeito e vice-prefeito eleitos na ocasião foram cassados tornando-se inelegíveis.

A Figura 9 apresenta um quadro geral da distribuição das alegações nos municípios do Piauí, bem como os níveis de competitividade.

Figura 9 – Distribuição da frequência de alegações de más práticas e competitividade nos municípios do Piauí (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TRE-PI e JE.

Nota – Na varredura do TRE-PI foi possível acessar apenas dois processos em 2004.

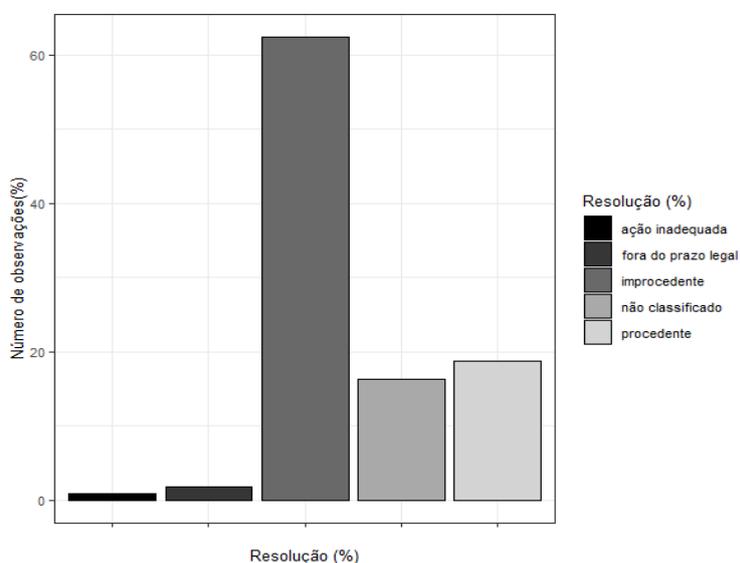
5.1.8. Os desfechos

Considerando que meta-manipulação é um tipo de impropriedade eleitoral por se tratar de alegações sem procedência “empregadas estrategicamente” para obter vantagens políticas (TOROS e BIRCH, 2019, p.3), resta saber se os organismos eleitorais responsáveis por conferir legitimidade às disputas consideraram os pleitos contestados como sendo “livres” e “justos”. Uma forma de realizar essa verificação é examinar as decisões tomadas pelos tribunais competentes. O procedimento para categorizar e classificar os elementos do conjunto de dados combinou os ensinamentos dos manuais de análise de conteúdo (BARDIN, 1977) e avaliação automatizada. A partir de uma análise exploratória as decisões sobre as denúncias foram categorizadas em cinco grupos: 1) procedente; 2) improcedente; 3) inadequada; 4) fora do prazo; 5) não classificadas.

As decisões categorizadas como procedentes acolheram as denúncias no todo ou em parte. Isso é, elas resultaram na destituição do candidato eleito admitindo novas eleições ou diplomação, tornando os denunciados inelegíveis e/ou instituindo multas. As decisões improcedentes indicaram que as provas e indícios apresentados pelos denunciadores foram considerados insuficientes, mal formuladas ou sem potencial para

alterar o resultado eleitoral. As ações inadequadas foram consideradas como sem cabimento por terem se utilizado de objeto jurídico não correspondente ao ilícito denunciado – por exemplo, a utilização de AIME em crime eleitoral correspondente a AIJE. Do mesmo modo, as ações eleitorais encaminhadas fora do prazo (Quadro 4) também perderam o efeito. Finalmente, todas aquelas processos que não puderam ter a decisão identificada, seja por falta de informação ou ausência de menção explícita a decisão, foram agrupadas em uma categoria específica.

Gráfico 17 – Decisões sobre as alegações (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e JE.

Como fica demonstrado na análise do Gráfico 17 mais de 60% das ações eleitorais acessadas nesta pesquisa foram consideradas improcedentes pelos tribunais responsáveis. Menos de 20% das denúncias foram julgadas como procedentes. Os resultados sugerem ao menos duas interpretações. A primeira tem a ver com a atuação das cortes eleitorais; sendo que o dado pode ser indicativo de que os tribunais tendem a não tomar decisões que alterem os resultados das eleições na ausência de indícios substantivos (ALVIM, 2019). A segunda interpretação guarda relação com dificuldade de comprovar um ilícito eleitoral. Como escreve Lehoucq (2003) as práticas ilegítimas geralmente são “esforços clandestinos para moldar os resultados eleitorais” (LEHOUCQ, 2003, p.233). Assim, o comportamento suspeito pode ser a única evidência de uma prática de malversação, sendo

difícil de provar. Outras vezes eles podem ser simplesmente um mal-entendido (ALVAREZ, *et.al.*, 2008).

Seja como for, as denúncias de más-condutas normalmente são encaminhadas pelos candidatos ou partidos perdedores, lançando dúvidas se as alegações são reais ou se são “manifestações de um perdedor inconformado” (TOROS E BIRCH, 2019, p.2). Embora os tribunais tenham considerado que a maior parte das denúncias são infundadas, sinalizando para o entendimento de que a manipulação eleitoral não é frequente e quando ocorre é pouco provável que ela seja o fator decisivo para o resultado da disputa (LEHOUCQ, 2003), alegações repetidas podem criar a crença entre alguns eleitores de que os organismos de gestão eleitoral são ineficientes e que a corrupção eleitoral e as formas de abuso de poder são fenômenos comuns. Essa interpretação é meramente especulativa, pesquisas futuras – à nível individual – podem identificar se os eleitores respondem nesse sentido ou em outro.

5.2.Incongruências numéricas: novas e velhas alegações

As alegações descritas acima não são as únicas que servem como *proxy* da mobilização dos atores políticos em momentos distintos da celebração de uma eleição. As denúncias *ex-ante* também permitem avaliar as condições de competição. Este subcapítulo descreve as alegações sobre irregularidades no início do ciclo eleitoral: o registro de eleitores.

A cada eleição voltam aos jornais notícias de que em centenas de municípios brasileiros há mais eleitores do que moradores. Rapidamente as dúvidas sobre as diferenças numéricas são afastadas e especialistas costumam indicar que esta inconsistência pode ser explicada pela defasagem nas estimativas da população. Em menor número, os analistas reconhecem que a diferença também pode ser provocada por disputas territoriais, migrações, negligências e fraudes.

De fato, o último censo populacional foi realizado há mais de uma década. Em razão disso, no intervalo dos censos, são consideradas as estimativas da população. A partir delas são feitos cruzamentos com o quantitativo de eleitores. A projeção sobre o número de moradores é realizada pelo IBGE e o instituto toma como referência o

domicílio civil como parâmetro e considera o local de residência do cidadão. Por sua vez, o TSE, responsável pelo alistamento dos eleitores, considera o domicílio eleitoral – que tem um escopo mais amplo. A rigor, o TSE entende que o domicílio eleitoral inclui o vínculo político, familiar, afetivo, profissional, patrimonial, ocupacional, comercial ou comunitário do eleitor com a localidade onde pretende exercer o direito de voto (RODRIGUES e SILVA, 2002). Tornado possível que os cidadãos residam em uma cidade e exerçam os seus direitos políticos em outra¹²⁴.

Como resultado, o que se observa são as conhecidas diferenças na forma de mensuração entre o número de eleitores e moradores, adotada pelo IBGE e TSE, o que em parte, justificaria as diferenças numéricas¹²⁵. A despeito do exposto, na ausência dos vínculos mencionados acima, o TSE entende que a transferência de domicílio eleitoral, a sua indução ou coação, realizada com a finalidade de favorecer a votação em determinado candidato – ou, no caso dos eleitores, obter vantagem privada – é considerada fraude¹²⁶, devendo ser investigada. Nesses casos, o TSE e os TREs possuem mecanismos para identificar e lidar com as tentativas de transferências irregulares de eleitores. Esses dispositivos são as correções e revisões do eleitorado.

Em linhas gerais, a correção é o procedimento que examina parte do eleitorado de um dado município por meio de uma conferência por amostragem e a revisão verifica a regularidade da inscrição dos eleitores de toda a zona eleitoral (TRE/SP). Esses mecanismos se aplicam a dois casos específicos: o primeiro está pautado na inconsistência de dados estatísticos¹²⁷ – destacadas acima – e o segundo se refere as denúncias de irregularidade no alistamento.

No primeiro caso, a correção ou revisão é competência exclusiva do TSE. Elas devem ser solicitadas pelo tribunal sempre que os seguintes requisitos forem identificados: a) o total de transferências eleitorais processadas no ano em curso seja 10% superior ao do ano anterior; b) o eleitorado for superior ao dobro da população entre 10 e

¹²⁴ Fortes movimentos migratórios podem produzir ruídos nas estatísticas entre o número de eleitores e de habitantes. Sobretudo, nos pequenos municípios, onde o impacto da saída de moradores em direção aos grandes centros urbanos – seja em busca de emprego, renda ou para cursar maior escolaridade – pode ser mais facilmente percebido.

¹²⁵ Esse argumento é utilizado pela mídia, membros do judiciário e analistas políticos. Ver: Grandin (2020)

¹²⁶ O crime está previsto no Art. 289 do Código Eleitoral.

¹²⁷ Com base nos termos do Art. 92 da Lei nº 9.504/1997 e Art. 58, § 1º, da Resolução TSE nº 21.538/2003.

15 anos, somada à de idade superior a 70 anos do território do município; c) o eleitorado for superior a 65% da população projetada para aquele ano pelo IBGE (TRE/SP).

No segundo caso, os requerimentos para apurar a ocorrência de irregularidade podem ser apresentados por juízes eleitorais, Ministério Público Eleitoral, partidos políticos e agentes políticos – prefeitos, vereadores, deputados. Eleitores e candidatos não possuem legitimidade, mas podem apresentar denúncia ao juiz ou Ministério Público Eleitoral. Assim, quando houver denúncia fundamentada sobre fraude – isso é, acompanhada de material que comprove a irregularidade – os TREs deverão determinar a realização de correição¹²⁸. Se provada a ocorrência do ilícito em proporção comprometedora compete aos tribunais ordenar a revisão do eleitorado (TRE/SP).

Como forma de averiguar a frequência com que as denúncias ocorrem, se convertendo em procedimentos de inspeção do eleitorado, procedemos uma consulta junto aos TREs e Corregedorias Eleitorais – órgãos responsáveis pela verificação. A base de dados construída a partir da consulta refere-se a um conjunto de casos – não representativo – das correições e revisões do eleitorado realizadas no período¹²⁹ e que foram processadas, exclusivamente, em razão de denúncias sobre a suspeita de irregularidades no alistamento eleitoral.

Por meio da Lei de Acesso à Informação foram solicitados os dados referentes a verificação do eleitorado para todos os Tribunais Regionais Eleitorais do país. Contudo, a sistematização dos dados não se encontra igualmente distribuída entre as cortes. Em alguns casos eles estão incompletos e em outros eles ainda não foram informatizados¹³⁰. Para evitar erros que pudessem enviesar a análise, foram consideradas como fonte apenas os dados consolidados dos tribunais eleitorais com informações objetivas, indicando se houve requerimento de correição ou revisão em razão de denúncia amparada no Código Eleitoral. Em função disso a avaliação está restrita a um mapeamento descritivo das ocorrências acessadas. A Tabela 11 apresenta a frequência por estado a partir dos dados disponibilizados pelos TREs.

¹²⁸ Com base no Código Eleitoral e no Art. 58 da Resolução 21.538/03 do TSE.

¹²⁹ Cf. Introdução (*Dados e Métodos*)

¹³⁰ Ver Anexo II.

Tabela 11 – Frequência absoluta de correções e revisões motivadas por denúncia sobre o alistamento eleitoral (2000-2016)

ESTADO	N
Acre	1
Amapá	0
Ceará	24
Maranhão	0
Minas Gerais*	174
Piauí	403
Rio Grande do Norte	0
Rio Grande do Sul	2
Rondônia	0
Santa Catarina	2
São Paulo	9
Total	614

Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos TREs e Corregedorias Eleitorais.

* Minas Gerais conta com dados informatizados apenas a partir de 2007. Portanto, para MG o período se refere a (2007-2016)

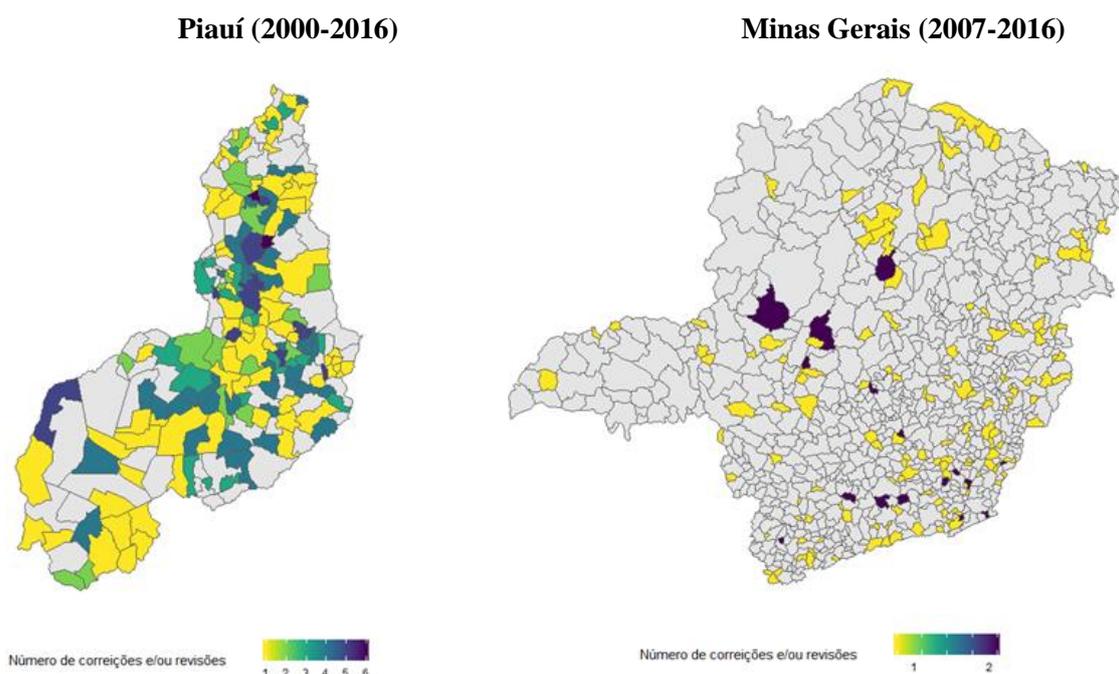
Nota – Os dados do AM, PR não foram incluídos pois não havia menção objetiva ao motivo que ensejou a correção e/ou revisão. Os dados de AL se encontram em arquivos físicos. PB não disponibilizou os dados com base no Art. 13, III, do Decreto n.º 7.724/2012.

Como indicado na Tabela 11 os municípios do Piauí e de Minas Gerais são aqueles que receberam mais denúncias sobre irregularidades na inscrição eleitoral. Apesar dessa característica comum, os estados são distintos em diversos aspectos. Uma das diferenças refere-se a dimensão. O estado do Piauí é constituído por 224 cidades e o estado mineiro totaliza 853. Nos dois casos, no entanto, as pequenas cidades são predominantes. Em Minas Gerais 92% dos municípios são de pequeno porte – com até 50 mil habitantes – e no Piauí eles somam 98%.

No que tange as denúncias, nas cidades mineiras, geralmente, elas aparecem como eventos isolados. Ou seja, não são comuns os registros de denúncias sobre irregularidades no alistamento em eleições consecutivas. Nas cidades do Piauí há maior regularidade nas denúncias, o que pode ser observado tanto pelo número de cidades em que elas ocorreram (74%), como pela quantidade de correções ou revisões realizadas. Em média foram encaminhados três requerimentos para a inspeção do eleitorado nas cidades do Piauí para a averiguação de inscrição eleitoral no período de cinco ciclos eleitorais. Em Minas

Gerais a média é de um requerimento, sendo que em 18,5% das cidades foram registradas denúncias. A análise dos dados da Figura 10 ilustra a frequência nas ocorrências.

Figura 10 – Distribuição da frequência de correções e revisões motivadas por denúncia: Piauí e Minas Gerais



Fonte: elaboração própria a partir dos dados disponibilizados pelos TREs e Corregedorias Eleitorais.

Ao cruzar as informações a fim de verificar se as cidades em que ocorreram denúncias de irregularidades no alistamento eleitoral coincidem com aquelas em que foram identificadas distorções entre o tamanho da população e do eleitorado, identificou-se que, em grande medida, elas são não coincidentes. Nas cidades de Minas Gerais em 33% dos municípios em que ocorreram denúncias de irregularidade no registro, também foram constatadas diferenças de ordem estatística entre o número de eleitores e de moradores. No Piauí esse número é de apenas 25%.

Tabela 12 – Cruzamento entre denúncias e diferenças estatísticas (MG, PI)

Estado de origem do município	Registraram denúncias (N)	Registraram diferenças estatísticas (N)	Registraram denúncias e diferenças estatísticas (N)
Minas Gerais	158	116	52
Piauí	165	49	42

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE, TREs e IBGE.

Nas cidades de Minas Gerais 51% de todas as denúncias catalogadas foram realizadas por partidos políticos, 8% pelo Ministério Público Eleitoral, 3% por juiz eleitoral, 33% por político em exercício e 5% por partidos em conjunto com políticos em atividade (prefeitos, vereadores ou deputados). Para o caso do Piauí não foram informados os denunciantes. Em São Paulo, ainda que um baixo número de denúncias tenha sido registrado, 45% delas foram realizadas por partidos, 45% pelo Ministério Público Eleitoral e 10% por juiz eleitoral. Nas cidades paulistas não foram identificados requerimentos encaminhados por políticos em exercício. Em Santa Catarina, os denunciantes também foram os partidos e o Ministério Público Eleitoral, sendo que cada um deles realizou uma denúncia. No Acre, o único requerimento registrado foi provocado por denúncia de eleitor, encaminhada por meio do MPE.

Embora os dados apontem para os partidos políticos como sendo os principais autores das denúncias contra as supostas tentativas de trapacear as normas para o registro eleitoral, devido aos limites dos dados disponibilizados não é possível identificar quais são esses partidos e qual é a sua posição na competição eleitoral local. Da mesma forma não é possível determinar quem são os atores políticos que fizeram usos de denúncias. Se fazem parte da oposição, se compõem o governo ou se pertencem às lideranças tradicionais do município; ou ao contrário, constituem novas lideranças.

Por outro lado, é possível traçar uma avaliação exploratória sobre o contexto político em que os casos se processaram. Examinando, por exemplo, se na eleição de referência, isso é, aquela imediatamente posterior ao pedido de inspeção, a margem de vitória do candidato mais votado foi (ou não) estreita, quantos competidores entraram na disputa e qual é o tamanho do eleitorado dos municípios com denúncia sobre tentativa de manipulação no processo de inscrição eleitoral.

Tabela 13 - Estatística descritiva: competitividade e tamanho do eleitorado em municípios com denúncias sobre inscrição eleitoral

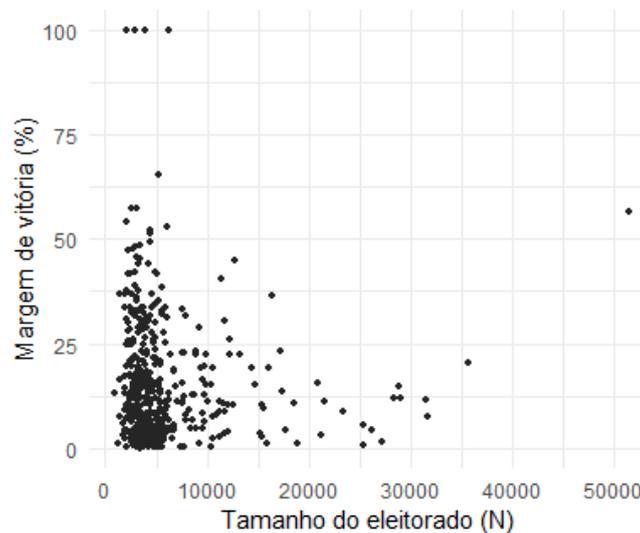
VOTOS						
	N	Min.	Média	Máx.	Des. Padrão	Coefi. Var.
Margem de votos (%)	434	3.66	15.48	100	15.21	98.2
COMPETIDORES						
	N	Min.	Média	Máx.	Des. Padrão	Coefi. Var.
Número de Competidores (N)	434	1	2	6	0.7	29.7
ELEITORADO						
	N	Min.	Média	Máx.	Des. Padrão	Coefi. Var.
Tamanho do eleitorado (N)	434	959	5853	51511	5464	93.3

Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.

A primeira questão a ser considerada refere-se ao número de observações avaliadas. Como mais de um legitimado pode encaminhar denúncia sobre irregularidade ao órgão competente, é possível que diferentes requerimentos tenham tramitado por município e por eleição. Essa é a diferença que reside entre o número de casos (N) observados nas Tabelas 13 e 11. Para avaliar a competitividade, nos termos de diferença de votos e número de competidores, bem como o tamanho do eleitorado, as tramitações simultâneas foram desprezadas. Com isso a base de dados resultou em 434 observações.

No que se refere a margem de vitória, nota-se que, em média, ela foi de 15% para um eleitorado médio de quase 6 mil eleitores. Contudo, o conjunto de dados não é homogêneo, como demonstram os coeficientes de variação. Há casos altamente competitivos, em que a margem de vitória foi de 3%, e casos de candidaturas únicas, em que o que pleiteante obteve 100% do total de votos. A Figura 11 ilustra graficamente a distribuição da margem de vitória em relação ao tamanho do eleitorado. Na figura é possível avaliar visualmente a concentração nas pequenas cidades e em disputas acirradas.

Figura 11 – Dispersão: Margem de vitória e tamanho do eleitorado em municípios com denúncias sobre inscrição eleitoral



Fonte: elaboração própria a partir dos dados do TSE e TREs.

Ainda que o interesse desta pesquisa sejam as eleições para o cargo majoritário municipal, não é possível ignorar que as supostas tentativas de registro eleitoral fraudulento podem ter como agente, ou beneficiário, outros atores políticos que não os prefeitos. Nos municípios de pequeno porte, com magnitude eleitoral reduzida, poucos votos podem determinar quem conquistará um assento na Câmara Municipal. Assim, diferentes estratégias eleitorais podem ser adotadas para melhorar as chances na disputa ao legislativo, sendo que a mais conhecida é a formação de coligação. Contudo, embora os incentivos formais tendam a ser predominantes nas disputas eleitorais, incentivos informais não estão plenamente excluídos. Em que pese o fato de determinadas práticas se constituírem como casos desviantes – tanto de uma perspectiva numérica como política – elas podem ocorrer. Devendo, portanto, ser analisadas e compreendidas para ampliar o conhecimento sobre a dinâmica da competição municipal.

Ao retomar as denúncias no registro eleitoral como uma variável para os estudos das eleições municipais e da democracia local, não estamos colocando em xeque a qualidade das eleições. É evidente que inúmeros avanços no monitoramento e integridade

do processo eleitoral foram feitos e estão em contínuo aperfeiçoamento¹³¹. O objetivo é colocar luz sobre práticas que podem sobreviver e se adaptar, modelando ou influenciando a competição municipal. No limite, dificultando a execução de eleições “limpas” ou servindo como artifício para trazer vantagem no jogo político local, através de alegações de irregularidades eleitorais.

5.3. Considerações parciais:

A identificação e a percepção sobre a ocorrência de irregularidades e más práticas não é uma particularidade das eleições municipais ou das eleições no Brasil (SCHAFFER, 2007; HICKEN, 2007; NICHTER, 2018, 2021). Em pesquisa recente, realizada em mais de 80 nações, conduzida pela Duke University¹³², verificou-se que a compra de votos existe em 90% dos países. Sendo que em 74% dos casos há um efeito “forte” ou “moderado” no vínculo democrático e *accountability* (NICHTER, 2021). Na mesma esteira, ao analisar as eleições em mais de quatro décadas em cerca de duas centenas de países, Bishop e Hoeffler (2016) descobriram que na metade dessas nações as disputas foram prejudicadas por irregularidades eleitorais, não podendo ser consideradas livres e/ou justas.

Ainda que os resultados deste capítulo apenas tangenciem o problema da real ocorrência de malversação eleitoral – portanto, dos obstáculos para a democracia local e integridade eleitoral –, eles sugerem um quadro geral da distribuição e variação do que chamo aqui de *práticas furtivas*. Conforme verificado, as supostas práticas de irregularidades estão mais concentradas na região nordeste, com destaque para o estado do Piauí, que concentrou o maior número e diversidade de contestações em variadas etapas do ciclo eleitoral – mais especificamente, no registro de eleitores e contencioso eleitoral.

¹³¹ No que se refere particularmente à inscrição eleitoral, vale destacar a importância do cadastramento biométrico que vem sendo realizado pela JE desde 2008. Atualmente são quase 80% de eleitores cadastrados em 2.793 municípios (PONTES, 2020).

¹³² Para mais informações sobre o *Democratic Accountability and Linkages Project*, ver: <<https://sites.duke.edu/democracylinkage/>>

Os resultados também demonstraram que a distribuição do tipo de alegação guarda alguma relação com o tamanho dos municípios. Enquanto nas cidades maiores os ilícitos relativos à falta de condições de inelegibilidade são mais frequentes, nas menores cidades as denúncias sobre a compra de votos, abuso de poder político e econômico são mais facilmente encontradas.

Uma vez mais, vale dizer que os dados avaliados são *proxy* da estratégia e mobilização dos atores e não da ocorrência real de fraudes ou ilícitos eleitorais. Sendo que o acesso aos tribunais para denúncias é uma *prática regimentar* que visa proteger a legitimidade das eleições. Contudo, se as alegações são improcedentes e utilizadas com a finalidade de obter vantagem político-eleitoral elas devem ser avaliadas como condutas situadas em uma zona cinzenta, cujas tentativas de influenciar o resultado da eleição não ocorre pela contrariedade direta à letra da lei, mas através da lei.

Sob o prisma da tipologia apresentada no Capítulo 3, a alteração da legislação que acabou com a dualidade sobre o quantitativo de votos necessários para a realização de eleições suplementares pode ser entendida como uma *prática normatizadora* – responsável por redefinir as regras do jogo. Os resultados demonstram a menor judicialização da competição eleitoral pelos segundo colocados no pleito de 2016. Contudo, para verificar se a mudança não foi idiosincrática ou resultado de outras alterações trazidas pela reforma¹³³ seria necessário realizar análises longitudinais. Está é uma lacuna que a presente pesquisa não é capaz de suprir.

Adicionalmente, os resultados deste capítulo revelam que as denúncias sobre práticas ilegítimas, empregadas com a finalidade de inclinar o campo da competição, ocorrem também em momento anteriores ao da organização das eleições: durante a inscrição eleitoral. Tais denúncias são principalmente encaminhadas por partidos políticos e pelo Ministério Público Eleitoral; e se concentram, sobretudo, nos pequenos municípios com eleições competitivas.

De maneira geral, os achados corroboram o argumento da literatura que sugere que se pretendemos ampliar o entendimento sobre as condições de competição,

¹³³ Por exemplo, o fim do financiamento eleitoral privado. Em tese, a mudança diminuiria a quantidade de dinheiro que entra nas campanhas. Esse elemento da reforma também se enquadra no que denomino *prática normatizadora*.

precisamos colocar em evidência o que acontece antes e depois do dia da votação (ELKLIT e SVENSSON, 1997).

6

CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1.Fechando o círculo: sugestões de uma agenda de pesquisa

Em algumas cidades as eleições parecem ser assunto de família. Em outras, elas se tornam casos de “justiça” e vão parar nos tribunais. Há ainda aquelas que se aproximam dos assuntos de “polícia” com a participação de organizações informais, podendo registrar violência e crimes contra políticos (MARINHO *et. al.*, 2019). Finalmente, no que julgamos ser a maioria, as eleições municipais são competitivas e pacíficas. O fato sugere, ao menos, que as eleições não são todas iguais.

À medida que a gama de estudos sobre as eleições subnacionais aumentou, os analistas começaram a prestar atenção nos desafios à qualidade do processo eleitoral e da democracia local. No entanto, até agora, a maioria dos estudos no Brasil, se concentrou em problemas que envolvem o clientelismo e as relações “personalistas”, patrimonialistas e tradicionais. Com efeito, em muitos contextos, outros elementos podem se constituir como impedimentos para a execução de eleições credíveis. Essa foi a primeira reflexão proposta nesta pesquisa.

Em que pese o fato de o Brasil ter se tornado uma democracia liberal com sociedade plural e moderna, o financiamento das milícias nas campanhas municipais, escândalos sobre uso de recursos privados de origem duvidosa ou o uso de recursos públicos na eleição de prefeitos, compra de votos, abuso de poder econômico, judicialização da competição, formas meta-manipulação e outras tentativas de desequilibrar o processo eleitoral é um problema importante para as eleições locais. Esta

tese buscou resgatar e articular abordagens teóricas que podem auxiliar no entendimento desses e de outros problemas para a qualidade das eleições contemporâneas e da democracia local.

A ideia de fundo é que o que aprendemos com a política que se faz em âmbito local pode contribuir fortemente para um debate mais amplo sobre o comportamento político. Assim, se pretendemos avaliar os tipos de cálculos que os distintos atores fazem diante das diferentes situações e respondem aos arranjos institucionais, precisamos tentar traçar definições mais claras sobre os instrumentos que as lideranças têm à sua disposição, e quais fatores podem auxiliar na escolha de uma estratégia sobre a outra ou na combinação entre elas.

Ao trazer as estratégias políticas de forma mais central para o quadro de estudos sobre as eleições e sobre a democracia subnacional, esta tese buscou estabelecer bases para compreender a miríade de efeitos que o uso das distintas práticas têm sobre a competição, fortalecendo ou subvertendo o papel das eleições.

Como uma primeira discussão busquei definir o quadro geral da competição eleitoral; entendida como a busca por votos. Os resultados indicam que, normalmente, as corridas são acirradas e que para melhorar as chances de vitória e assegurar ganhos eleitorais, partidos e candidatos lançam mão de estratégias conhecidas: como coligação, reeleição e tentativas de sucessão através de correligionários. Mesmo as eleições sem concorrência não necessariamente se caracterizam pela ausência de competição ou pela ausência de alternativas políticas. Uma parcela importante das eleições com candidatura única (26,4%) foi elevada a essa condição devido à mobilização dos atores políticos locais nos tribunais, resultando na exclusão de competidores (oponentes).

Como ficou demonstrado nesta e em outras pesquisas, a disputa pelo cargo de prefeito através de alianças partidárias traz vantagens na competição e é largamente utilizada (PEIXOTO, 2010). Não obstante, além de elevar as chances de vitória as coligações são importantes atores na competição *ex-ante* e *ex-post*. Até agora, a maior parte dos estudos sobre competição tem enfatizado o papel dos partidos até o dia da votação. Esta pesquisa pretendeu indicar que os partidos políticos – também à nível local – atuam no monitoramento das eleições nas diferentes etapas do ciclo eleitoral. A atuação de partidos e coligações em etapas distintas da busca pelo voto tem, portanto, potencial para produzir efeitos no resultado eleitoral, além daqueles já discutidos pela literatura.

Um segundo achado desta tese tem relação com os efeitos que a incumbência pode produzir na competição. Geralmente a literatura sustenta que a participação dos titulares na eleição é uma forma de *accountability* (ACHEN e BARTELS, 2016), mas também pode prejudicar as condições de igualdade na disputa (THOMPSON, 2012), já que eles entrariam na corrida com diversas vantagens (SERRAFERO, 2016; BARRETO, 2020). Por meio de uma avaliação empírica foi possível identificar que a incumbência eleva o monitoramento das eleições; bem como tem um efeito positivo nas chances de vitória em corridas pela recondução. No escopo desta pesquisa, dizer que a participação dos incumbentes amplia o monitoramento, significa dizer que há mais denúncias sobre má conduta eleitoral quando eles disputam a reeleição. Em razão da força da relação demonstrada no teste empírico, este resultado apresenta potencial para ser explorado em estudos futuros.

O terceiro achado tem a ver com a competitividade. Uma hipótese amplamente discutida pela literatura especializada sugere que, o nível de disputa entre os competidores tende a aumentar os incentivos para que as partes adotem más práticas eleitorais (MOLINA e LEHOUCQ, 1999; SCHEDLER, 2002b; NYBLADE e REED, 2008). Os atos seriam estratégias conscientes adotadas por candidatos e partidos (BIRCH, 2011a; SIMPSON, 2013) para inclinar o campo da competição a seu favor (PRZEWORSKI, 2019; 2020). Os resultados demonstram que no nível municipal a competitividade é um preditor para o encaminhamento de alegações sobre malversação eleitoral. Embora o efeito seja fraco ele é estatisticamente significativo. O que permite afirmar que a hipótese encontra correspondência com a realidade e a dinâmica política local.

A investigação sobre o encaminhamento de denúncias de irregularidades eleitorais como uma estratégia política revelou, principalmente, o sentido e o conteúdo das alegações. A verificação demonstrou que as alegações de más condutas costumam ser encaminhadas pelos perdedores e versam majoritariamente sobre o uso extensivo do dinheiro, o que prejudica o princípio da igualdade política. Esse tipo de denúncia tende a ocorrer em sociedades mais desiguais, encontrando suporte em correntes teóricas que apontam para a importância da modernização para a democracia (LIPSET, 2012). Os achados não são exatamente novos, já que diversos estudos associaram os déficits democráticos subnacionais com as características socioeconômicas estruturais das localidades (O'DONNELL, 1993; GERVASONI, 2011; 2018).

Além disso, a pesquisa mostrou que as práticas com capacidade de inclinar o campo da competição não se restringem as regiões remotas do país. Ainda que a lisura possa ser considerada por muitos analistas como um fator implícito às eleições, elas podem encontrar variação em uma análise subnacional, corroborando os achados da literatura dedicada especialmente à democracia local (O'DONNELL, 1993; GIRAUDY, 2015).

Finalmente, espero que esta tese contribua para o entendimento mais amplo sobre as eleições municipais e sobre o comportamento dos atores políticos. Fornecendo alguns insights sobre as estratégias e as consequências desses comportamentos para a competição eleitoral local. Apesar do esforço empreendido aqui, várias questões importantes ainda precisam ser abordadas em pesquisas futuras. Em primeiro lugar, são necessários dados mais específicos e uma análise qualitativa para compreender a dinâmica causal e as variações nas estratégias apontadas. Avaliar a variedade empírica com mais precisão é importante para fornecer outras respostas. Em segundo lugar, conhecer o perfil desses atores pode ser especialmente útil para aclarar as diferenças na opção pelo tipo de estratégia utilizada. Em terceiro lugar, uma análise à nível individual, voltada para a percepção dos eleitores pode fornecer uma compreensão abrangente tanto sobre a confiança nas eleições, como sobre os custos potenciais que as práticas ilegítimas produzem no comportamento político.

Por fim, esta pesquisa se contenta em corroborar com o suposto de que também à nível local as eleições servem como instrumento da democracia. Com o papel de solucionar conflitos e responsabilizar os eleitos (POWELL, 2000). Apesar disso, a capacidade de as eleições cumprirem com a promessa de aprofundamento democrático depende tanto do protagonismo dos atores, como do contexto em que elas são realizadas. Pesquisas futuras devem desenredar principalmente o contexto político em que as diferentes práticas se desdobram.

REFERÊNCIAS:

ABRUCIO, Fernando; SAMUELS, David (1997). A nova política dos governadores. **Lua Nova**, n.40-41, pp. 137-166.

ACHEN, Christopher H.; BARTELS, Larry M. (2016). **Democracy for realists: why elections do not produce responsive government**. Princeton: Princeton University Press.

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

AMORIM, Maria Salete S. (2007). Cultura política e estudos de poder local. **Revista Debates**, v.1, n.1, pp. 99-120.

ANDERSON, Christopher J.; BLAIS, Andre; BOWLER, Shaun; DONOVAN, Todd; LISTHAUG, Ola (2005). **Losers' Consent: Elections and Democratic Legitimacy**. New York: Oxford University Press.

ANDRADE, Luís A. G.; SANTOS, Manoel L. (2004). O município na política brasileira: revisitando coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, Lúcia e CINTRA, Antônio Octávio. **Sistema político brasileiro : uma introdução** (Orgs.). São Paulo: Editora Unesp.

ALVAREZ, Mike; CHEIBUB, José A., LIMONGI, Fernando; PRZEWORSKI, Adam (1996). Classifying political regimes. **Journal of International Comparative Development**, v. 31, n.2, pp. 3-36.

ALVAREZ, R. Michael; HALL, Thad E.; HYDE, Susan D. Hyde (2008). Introduction: Studying Election Fraud. In: ALVAREZ, R. Michael; HALL, Thad E.; HYDE, Susan D. (eds). **Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation**. Washington: Brookings Institution Press.

ALVAREZ, R. Michael; BOEHMKE, Frederick J. (2008). Correlates of fraud: studying state election fraud allegations. In: ALVAREZ, R. Michael; HALL, Thad E.; HYDE, Susan D. (eds). **Election Fraud: Detecting and Deterring Electoral Manipulation**. Washington: Brookings Institution Press.

ALVES, José Cláudio S. (2020). **Dos barões ao extermínio uma história da violência na baixada fluminense**. 2 ed. Rio de Janeiro: Consequência.

ALVIM, Frederico F. (2019). **Abuso de poder nas competições eleitorais**. Curitiba: Juruá.

AVELAR, Lúcia; WALTER, Maria Inez M. T. (2008). Lentas mudanças: o voto e a política tradicional. **Opinião Pública**, v.14, n.1, pp. 96-122.

AVELINO, George; BIDERMAN, Ciro; BARONE, Leonardo (2012). Articulações intrapartidárias e desempenho eleitoral no Brasil. **Dados**, v.55, n.4, pp.987-1013.

BÄCHTOLD, Felipe (2020). Missão da OEA aponta falhas da Justiça Eleitoral e critica fiscalização do fundão. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/missao-da-oea-aponta-falhas-da-justica-eleitoral-e-critica-fiscalizacao-do-fundao.shtml>>. Acessado em janeiro de 2021.

BARDIN, Laurence (1977). **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70.

BARRETO, Álvaro A. B. (2009). Reeleição de prefeitos no Brasil do período de 1996 a 2008. **Debates**, v. 3, n.2, p. 97-115.

_____ (2020). A força do cargo: reeleição de chefes do executivo subnacional no Brasil e no Uruguai (2000-2016). **Novos Rumos Sociológicos**, v.8. n. 14, pp. 260-323.

BEENTHAM, David (2001). Legitimacy. In: CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe (eds.) **Encyclopedia of Democratic Thought**. New York: Routledge.

BEITZ, Charles (1983). Procedural equality in Democratic Theory: a preliminary examination. **Liberal Democracy**, v.25, pp. 69-91.

BEHREND, Jacqueline (2012). Democratización subnacional: algunas preguntas teóricas. **POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político**, v.17, n.2, pp.11-34.

BEHREND, Jacqueline; WHITEHEAD, Laurence (2016). Setting the comparative agenda: territorially uneven democratization processes in large federations. In: BEHREND, Jacqueline; WHITEHEAD, Laurence. **Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

_____ (2017). Prácticas iliberales y antidemocráticas a nivel subnacional. **Colombia Internacional**, n. 91, pp. 17-43.

BIRCH, Sarah (2001). Elections. In: CLARKE, Paul Barry; FOWERAKER, Joe (eds.) **Encyclopedia of Democratic Thought**. New York: Routledge.

_____ (2007). Electoral Systems and Election Misconduct. **Comparative Political Studies**, v.40, n.12, pp.1533-1556.

_____ (2009) Electoral Corruption. In: LANDMAN, Todd; ROBINSON, Neil (eds.). **The Sage Handbook of Comparative Politics**. London: Sage Publications.

_____ (2011a). **Electoral Malpractice**, Oxford: Oxford University Press.

_____ (2011b). Electoral Corruption. **Discussion Paper**. Institute for Democracy & Conflict Resolution – Briefing Paper, Colchester.

BIRCH, Sarah; CARLSON, Jeffrey (2012) Electoral malpractice primer: insights and priorities. **Electoral Integrity Framework Project**, Creative Associates International, Washington. D.C.

BIRCH, Sarah; DAXECKER, Ursula; HÖGLUND, Kristine (2020). Electoral violence: an introduction. **Journal of Peace Research**, v. 57, n.1, pp. 3-14.

BISHOP, Sylvia; HOEFFLER, Anke (2016). Free and fair elections: a new database. **Journal of Peace Research**, pp.1-9.

BJORNLUND, Eric C. (2004). **Beyond Free and Fair: Monitoring Elections and Building Democracy**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

BLAIS, Andre; MASSICOTTE, Louis; YOSHINAKA, Antonie (2003). **Establishing the rules of the game: election laws in democracies**. Toronto: University of Toronto Press.

BOBBIO, Norberto (2000). **Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Rio de Janeiro: Elsevier.

_____ (2020). **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 17 ed. São Paulo: Paz e Terra.

BOHN, Simone Rodrigues da S.; FLEISHER, David; WHITAKER, Francisco (2002). A fiscalização das eleições. In: SPECK, Bruno (org.). **Caminhos da transparência**. Campinas: Unicamp.

BORBA, Felipe; NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar (2018). Violência eleitoral no Brasil: o perfil político e social de candidatos assassinados entre 1998 e 2016. **Anais do 42º Encontro Anual ANPOCS**, Caxambu.

BOTELLA, Joan (1992). La galaxia local en el sistema político español. **Revista de Estudios Políticos**, n.76, pp. 145-160.

BOWLER, Shaun (2017). Institutions and Voter Choice: Who Chooses, What Do They Choose Over, and How Do They. In: ARZHEIMER, Kai; EVANS, Jocelyn; LEWIS-BECK, Michael. **The SAGE Handbook of Electoral Behaviour**. London: Sage Publications.

BRAGA, Maria do Socorro S.; PIMENTEL, Jairo (2013). Estrutura e organização partidária municipal nas eleições de 2012. In: SPECK, Bruno Wilhelm; CARNEIRO, José Mario B. (Orgs). **Candidatos, partidos e coligações nas eleições municipais de 2012**. Cadernos Adenauer XIV. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung.

BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo (2012). Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos Estudos**, v. 93, pp. 9-21.

BRANT, Ricardo (2020). Milícia nas urnas. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/infograficos/politica,eleicoes-2020-milicias-nas-urnas,1069309>>. Acessado em: dezembro de 2020.

BRASIL. **Presidência da República. Lei 4.737/1965**. Institui o Código Eleitoral. Brasília, 15 de julho de 1965. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14737compilado.htm>. Acessado em: abril de 2020.

_____. **Presidência da República. Lei 6.978/1982.** Estabelece normas para a realização de eleições em 1982, e dá outras providências. Brasília, 19 de janeiro de 1982. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-6978-19-janeiro-1982-356689-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acessado em: 30 de novembro de 2020.

_____. **Presidência da República. Lei 9.504/1997.** Estabelece normas para as eleições. Brasília, 30 de setembro de 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm>. Acessado em: 23 de novembro de 2020.

_____. **Presidência da República. Lei 12.034/2009.** Altera as Leis n^{os} 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112034.htm>. Acessado em: 23 de novembro de 2020.

_____. **Presidência da República. Lei 13.165/2015.** Altera as Leis n^o 9.504, de 30 de setembro de 1997, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral, para reduzir os custos das campanhas eleitorais, simplificar a administração dos Partidos Políticos e incentivar a participação feminina. Brasília, 29 de setembro de 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3qlvktc>>. Acessado em: 18 de outubro de 2020.

_____. **Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Emenda Constitucional 97/2017.** Altera a Constituição Federal para vedar as coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelecer normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão e dispor sobre regras de transição. Brasília, 04 de janeiro de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc97.htm>. Acessado em: 09 de novembro de 2020.

_____. **Supremo Tribunal Federal. ADI 5617.** Decide pela distribuição de recursos do Fundo Partidário destinado ao financiamento das campanhas eleitorais direcionadas às candidaturas de mulheres deve ser feita na exata proporção das candidaturas de ambos os sexos, respeitado o patamar mínimo de 30% de candidatas mulheres. Disponível em: <<http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5080398>>. Acessado em: outubro de 2020.

_____. **Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo. Correções e Revisões do eleitoral.** Disponível em: <<https://www.tre-sp.jus.br/o-tre/corregedoria/correicao-e-revisao-do-eleitorado>>. Acessado em: setembro de 2020.

_____. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/29564-munic-em-2019-numero-de-servidores-municipais-cresce-apesas-0-1-frente-a-2018>>. Acessado em junho de 2020.

BRINKS, Daniel M.; LEVITSKI, Steven, MURILLO, María Victoria (2020). The Political Origins of Institutional Weakness. In: BRINKS, Daniel M.; LEVITSKI, Steven, MURILLO, María Victoria (Eds.) **The Politics of Institutional Weakness in Latin America**. New York: Cambridge University Press.

BUCHELER, Justin (2011). **Hiring and firing public officials: rethinking the purpose of elections**. New York: Oxford University Press.

BÜHLMANN, Marc; ZUMBACH, David (2011). On the multidimensionality of political competition: Measuring political competition in a Bartolinian Way. **1st Annual Conference of the European Political Science Association (EPSA)**, Dublin.

BORBA, Felipe; CERVI, Emerson (2017). Relação entre propaganda, dinheiro e avaliação de governo no desempenho de candidatos em eleições majoritárias no Brasil. **Opinião Pública**, v.23, n.3, pp.754-785.

BORGES, André (2007). Rethinking State Politics: The withering of state dominant machines in Brazil. **Brazilian Political Science Review**, v. 1, n. 2, pp. 108-136.

_____ (2016). Subnational Hybrid Regimes and Democratization in Brazil: Why Party Nationalization Matters. In: BEHREND, Jacqueline; WHITEHEAD, Laurence. **Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

CANOFRE, Fernanda (2020). Eleição é assunto de família no município com menor população do país. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/eleicao-e-assunto-de-familia-no-municipio-com-menor-populacao-do-pais.shtml>>. Acessado em abril de 2021.

CASTRO, Mônica M. M.; NUNES, Felipe (2014). Candidatos corruptos são punidos?: accountability na eleição brasileira de 2006. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, pp. 26-48.

CARNEIRO, Leandro P., ALMEIDA, Maria Hermínia T. (2008). Definindo a arena política local: sistemas partidários municipais na federação brasileira. **Dados**, v.51, n.02, pp. 403-432.

CERVI, Emerson; BORBA, Felipe (2019). Os diretórios partidários municipais e o perfil sociodemográfico dos seus membros. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 65-92.

CODATO, Adriano; CERVI, Emerson; PERISSINOTTO, Renato (2013). Quem se elege prefeito no Brasil? Condicionantes do sucesso eleitoral em 2012. **Cadernos Adenauer**, v.14, n.2, pp.61-84.

COLLIER, David; LEVITSKY, Steven (1997). Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research. **World Politics**, v. 49, n. 3, p. 430-451.

COLLIER, Paul (2009). **Wars, guns, and votes**. New York: HapperCollins.

COMITÊ INTERNACIONAL PARA O FAIR PLAY, UNESCO (1976). **Manifesto sobre o Fair Play**. Transcrito no Boletim n.2/76, da Federation Internationale D'Education Physique (FIEP). Disponível em: <<http://cev.org.br/arquivo/biblioteca/3007486.pdf>>. Acessado em novembro de 2020.

COX, Gary (1997). **Making Votes Count: strategic coordination in the World's electoral systems**. New York: Cambridge University Press.

_____ (2008). Electoral institutions and political competition: coordination, persuasion and mobilization. In: MENARD, Claude, SHIRLEY, Mary M. (Eds.) **Handbook of new institutional economics**. Springer US.

DAHL, Robert A.; LINDBLOM, Charles E. (1953). **Politics Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes**. New York: Harper & Bros.

DAHL, Robert A. (1965). Reflections on Opposition in Western Democracies. **Government and Opposition**, v.1, n.1, pp. 7-24.

_____ (1989). **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

_____ (2008). **La igualdad política**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2012). **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Edusp.

DONNO, Daniela (2013). **Defending Democratic Norms International: Actors and the Politics of Electoral Misconduct**. New York: Oxford University Press.

DANTAS, Humberto (2008). Partidos políticos e alianças em eleições municipais: ideologia ou pragmatismo? **Anais do 32º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu.

DAWSON, Stephen (2020). Electoral fraud and the paradox of political competition. **Journal of Elections, Public Opinion and Parties**, pp. 1-20.

DENVER, David; CARMAN, Christopher; JOHNS, Robert (2012). **Elections and voters in Britain**. 3rd ed. London: Palgrave Macmillan.

DIAMOND, Larry (2002) Elections without democracy: thinking about hybrid regimes. **Journal of Democracy**, v.13, n.2, pp. 21-35.

DIAS, Marina (2020). Sem apresentar provas, Bolsonaro diz que houve fraude eleitoral e que foi eleito no 1º turno. **Folha de S. Paulo**. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/03/sem-apresentar-provas-bolsonaro-diz-que-houve-fraude-eleitoral-e-que-foi-eleito-no-1o-turno.shtml?origin=folha>>. Acessado em: abril de 2021.

DIXIT, Avinash; SKEATH, Susan; REILEY, David (2014). **Games of strategy**. New York: W. W. Norton & Company.

DOMBROWSKI, Osmir (2008). Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia Política**, v. 16, n. 30, pp. 269-281.

DWORKIN, Ronald (2002). **Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality**. Cambridge: Harvard University Press.

ELBOT, Noah (2013). The Subnationalists: why small is better in comparative politics. **Watson Institute for International and Public Affairs**, Brown University. Disponível em: <<https://watson.brown.edu/files/watson/imce/news/explore/2013/subnationalists.pdf>>. Acessado em: agosto de 2020.

ELKLIT, Jørgen; SVENSSON, Palle (1997). The Rise of Election Monitoring: What Makes Elections Free and Fair? **Journal of Democracy**, v.8, n.3, pp.32-46.

ELKLIT, Jørgen; REYNOLDS, Andrew (2005). A Framework for the Systematic Study of Election Quality, **Democratization**, v.12, n.2, pp.147-162.

EMERSON, Peter (2012). **Defining Democracy: voting procedures in decision-making, elections and governance**. 2nd ed. Heidelberg: Springer.

FELISBINO, Riberti de A.; BERNABEL, Rodolpho T.; KERBAUY, Maria Teresa M. (2012). Somente um deve vencer: as bases de recrutamento dos candidatos à prefeitura das capitais brasileiras em 2008. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n. 41, pp.219-234.

FEREJOHN, John (2002). Judicializing politics, politicizing law. **Law and Contemporary Problems**, v. 65, n.3, pp. 41-69.

FERNANDES, Antônio Alves T.; FIGUEIREDO FILHO, Dalson B.; ROCHA, Enivaldo C.; NASCIMENTO, Willber da Silva. (2020) Leia este artigo se você quiser aprender regressão logística. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, pp. 1-20.

FREIDENBERG, Flavia (2017). ¿Qué es una Buena Elección? El Uso de los Informes de las Misiones de Observación Electoral para Evaluar los Procesos Electorales Latinoamericanos (2013-2016). **Dados**, v.60, n.04, pp. 1095-1142.

GANDHI, Jennifer; PRZEWORSKI, Adam (2007). Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats. **Comparative Political Studies**, v.40, n.11, pp. 1279-1301.

GRAEFF, Caroline Bianca; BARRETO, Álvaro Augusto de Borba (2017). O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais. **Revista Debates**, v.11. n. 1, pp. 99-118.

GERVASONI, Carlos (2010). A rentier theory of subnational regimes: fiscal federalism, democracy, and authoritarianism in the Argentine provinces. **World Politics**, v. 62, pp. 302-340.

_____ (2018). **Hybrid Regimes within Democracies Fiscal Federalism and Subnational Rentier States**. New York: Cambridge University Press.

GERVASONI, Carlos; LOZA, Nicolás; MÉNDEZ, Irma (2016). Introducción. In: LOZA, Nicolás; MÉNDEZ, Irma (coords.). **Poderes y democracia: la política subnacional en México**. Ciudad de México: FLACSO.

GIBSON, Edward L. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. **World Politics**, v.58, n.01, pp. 101-132

_____ (2013). **Boundary Control Subnational Authoritarianism in Federal Democracies**. New York: Cambridge University Press.

GIDDENS, Antony (2003). **A constituição da sociedade**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes.

GINGERICH, Daniel W. (2013). **Political institutions and party-directed corruption in South America**. Cambridge: Cambridge University Press.

GIRAUDY, Augustina (2015). **Democrats and Autocrats: pathways of subnational undemocratic regime continuity within democratic countries**. New York: Oxford University Press.

GONZALEZ-OCANTOS, Ezequiel; JONGE, Chad K., MELÉNDEZ, Carlos, NICKERSON, David; OSORIO, Javier (2020). Carrots and sticks: Experimental evidence of vote-buying and voter intimidation in Guatemala. **Journal of Peace Research**, v. 57, n.1, pp. 46–61.

GRAGNANI, Juliana (2020). “Recebi dinheiro de dois candidatos e não votei em nenhum”: como a compra de votos no Brasil resiste em 2020. **BBC News | Brasil** . Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-55102501>>. Acessado em maio de 2021.

GRANDIN, Felipe (2020). Cresce número de cidades com mais eleitores que habitantes no Brasil. **Portal G1**. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2020/eleicao-em-numeros/noticia/2020/09/25/cresce-numero-de-cidades-com-mais-eleitores-que-habitantes-no-brasil.ghtml>>. Acessado em fevereiro de 2021.

HAGOPIAN, Frances (1996). **Traditional Politics and Regime Change in Brazil**. New York. Cambridge University Press.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, pp. 193-223.

HARBERS, Imke; BARTMAN, Jos; WINGERDEN, Enrike van (2019). **Conceptualizing and measuring subnational democracy across Indian states**. *Democratization*, v. 26, n.7, pp. 1154-1175.

HARTLYN, Jonathan; MCCOY, Jennifer (2006). Observer Paradoxes: How to Assess Electoral Manipulation. In: SCHEDLER, Andreas (2006). **Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition**. Boulder: Lynne Rienner.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven (2006). Introduction. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

HERRMANN, Julián Durazo (2014). Reflections on regime change and democracy in Bahia, Brazil. **Latin American Research Review**, v.49, n.3, pp. 23-44.

HICKEN, Allen D. (2007). Institutional Incentives: Do Candidate-Centered Electoral Rules Encourage Vote Buying? In: SCHAFFER, Frederic C (Ed.). **Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying**. Boulder: Lynne Rienner.

HISKEY, Jonathan; MALONE, Mary Fran T.; DIAZ-DOMINGUEZ Alejandro (2020). Authoritarian Recall: Mexico's Drug War and Subnational Patterns of Opposition to Democracy. **Journal of Politics in Latin America**, v.12, n.1, pp.3-31.

HUNTINGTON, Samuel P. (1991). **The third wave: democratization in the late twentieth century**. Norman: University of Oklahoma Press.

HYDE, Susan D. (2011). Catch us if you can: election monitoring and international norm diffusion. **American Journal of Political Science**, v. 55, n. 2, pp. 356-369.

KELSEN, Hans (2000). **A democracia**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli (2000). **A morte dos coronéis: política interiorana e poder local**. Araraquara; São Paulo: FCL – Laboratório Editorial/Unesp; Cultura Acadêmica Editora.

_____ (2001). Descentralização, municipalismo e elites locais. **Anais do XX Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu.

_____ (2004). Associativismo e comportamento eleitoral na eleição de 2002. **Opinião Pública**, v.10, n.2, pp. 254-267.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; DIAS, André Luiz V. (2020). Eleições para cargos no executivo e nos legislativos municipais no Brasil: desempenhos congruentes ou incongruentes? In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (Orgs.). **Eleições municipais Novas @ndas na política**. Rio de Janeiro: FGV.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; DIAS, André Luiz V.; MARTINS, Thaís C. (2020). O papel das eleições municipais brasileiras na estruturação do sistema partidário nacional. In: **12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP). AT03. Eleições e Representação Política**.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; MARTINS, Thaís C. (2021). Democratização e democracia eleitoral em São Paulo: os resultados do IDL. In: MORAES Diego; DANTAS, Humberto. (Org.). **Índice de Democracia Local: estudos a partir da experiência de São Paulo**. Curitiba: Instituto Sivis.

KERCHE, Fábio (2018). Ministério Público, Lava Jato e Mãos Limpas: uma abordagem institucional. **Lua Nova** [online], n.105, pp. 255-286.

- KEY, V. O. (1966). **The Responsible Electorate**. New York: Vintage Books.
- KINZO, Maria D'Alva G. (2004). Partidos, eleições e democracia no Brasil pós-1985. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p. 23-40
- KRAUSE, Silvana; GODOI, Pedro Paulo Alves (2012). Estratégias coligacionistas dos partidos de esquerda no Brasil: uma análise das eleições para governadores (1986-2010). **Civitas, Rev. Ciênc. Soc.**, v. 12, n. 2, p. 262-297.
- LAGO, Ignacio; MARTINEZ I COMA, Ferran (2016). Challenge or Consent? Understanding Losers' Reactions in Mass Elections. **Government and Opposition**, pp. 1-25.
- LAUTH, Hans-Joachim (2000). Informal Institutions and Democracy. **Democratization**, v. 7, n. 4, pp. 21-50.
- LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (2016). Apresentação. In: LAVAREDA, Antonio; TELLES, Helcimara (Orgs.). **A lógica das eleições municipais**. Rio de Janeiro: FGV.
- LEAL, Victor Nunes (1997). **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira.
- LEHOUCQ, Fabrice; MOLINA, Ivan (2002). **Stuffing the Ballot Box: Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica**. New York: Cambridge University Press.
- LEHOUCQ, Fabrice (2003). Electoral Fraud: Causes, Types, and Consequences. **Annual Review of Political Science**, v. 6, pp. 233-56.
- LEMOS, Leany B.; MARCELINO, Daniel; PEDERIVA, João Henrique (2010). Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. **Opinião Pública**, v. 16, n. 2, p.366-397.
- LEVITSKY, Steven; WAY, Lucan A. (2010). **Competitive Authoritarianism Hybrid Regimes After the Cold War**. New York: Cambridge University Press.
- LINDBERG, Staffan I. (2006). **Democracy and Elections in Africa**. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- LIJPHART, Arend (2012). **Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries**. 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- LIMONGI, Fernando; VASSELAI, Fabricio (2016). Coordenando candidaturas: coligações e fragmentação partidária nas eleições gerais brasileiras. **Anais do 10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política**, Belo Horizonte.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred (1999). **A transição e a consolidação da democracia: a experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra.

LIPSET, Seymour Martin (1960). **Political Man: The Social Bases of Politics**. London: Heinemann.

_____ (1961). Sistemas partidários e a representação de grupos sociais. **Rev. Dir. Públ. e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. IV, n. 2, pp. 20-61.

_____ (2000). The indispensability of political parties. **Journal of Democracy**, v.11, n.1, pp. 48-55.

_____ (2012). *Alguns requisitos sociais da democracia: desenvolvimento econômico e legitimidade política*. Primeiros Estudos, São Paulo, n.2, pp. 198-250.

LOPEZ-PINTOR, Rafael (2010). Assessing Electoral Fraud in new democracies: a basic conceptual framework. **Electoral Fraud White Paper Series**, International Foundation for Electoral Systems.

LUPIA, Arthur; MCCUBBINS, Mathew D.; POPKIN, Samuel L. (2000). **Elements of Reason: Cognition, Choice, and the Bounds of Rationality**. Cambridge: Cambridge University Press.

LUSSIER, Danielle N. (2016). Political effectiveness and “Throwing the rascals out”. In: **Constraining Elites in Russia and Indonesia: Political Participation and Regime Survival**. Cambridge: Cambridge University Press.

MACHADO, Carlos; MIGUEL, Luis Felipe (2007). Um equilíbrio delicado: a dinâmica das coligações do PT em eleições municipais (2000 e 2004). **DADOS**, v. 50, n. 4, pp. 757-793.

_____ (2009). Variações das coligações para prefeito no Brasil (2000 a 2008). **33º Encontro Anual da Anpocs**, Caxambu.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valéria S. ; CRUBELLATE, João M. (2005). Unlocking the institutionalization process: insights for an institutionalizing approach. **Brazilian Administration. Review**, v. 2, n. 1, pp. 1-20.

MAGALONI, Beatriz (2010). The game of electoral fraud and the ousting of authoritarian Rule. **American Journal of Political Science**, v. 54, n. 3, pp. 751-765.

MAIA, Jayane S.; MARTINS, Thaís C. (2019). Alckmin e Dória: duas faces da mesma moeda? Uma análise exploratória das eleições de 2014 e 2018 para o governo de São Paulo. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 28, n. 2, pp. 101-130.

_____ (2021). The Subnational Roots of the Change of Brazil's Party System: From the Decay of the Workers' Party to Bolsonaro's Election. **Paper apresentado no 78th Annual Midwest Political Science Association Virtual Conference, na sessão Legislative Elections in Latin America: a Comparative Perspective from the Subnational Level**.

MAINWARING, Scott; BRINKS, Daniel; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal (2001). Classificando Regimes Políticos na América Latina, 1945-1999. **Dados**, v. 44, n. 4, pp. 645-687.

MAISEL, L. Sandy; BREWER, Mark D. (2012). **Parties and Elections in America: The Electoral Process**. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

MANCUSO, Wagner P. (2015). Investimento eleitoral no Brasil: Balanço da literatura (2001-2012) e a agenda de pesquisa. **Revista de Sociologia Política**, v. 23, n.54, pp.155-183.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C. (2006). Eleições e Representação. **Lua Nova**, v.67, pp. 105-138.

MANIN, Bernard (2020). **Los principios del gobierno representativo**. Editor digital: Titivillus [ePub].

MARAVALL, José Maria (1999). Accountability and manipulation. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan; MANIN, Bernard (Eds.). **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press.

MARCHETTI, Vitor (2015). **Justiça e competição eleitoral**. São Bernardo do Campo: Editora UFABC.

MARINHO, Glaucia; AZEVEDO, Lena; CARVALHO, Sandra; JOZINO, Josmar; SALVADORI, Fausto (2019). **Democracia e crime organizado: os poderes fácticos das organizações criminosas e sua relação com o Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll.

MARQUES, José (2020). Disputa eleitoral termina com chapas anuladas pela Justiça e cidades sem votos válidos. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/11/disputa-eleitoral-termina-com-chapas-anuladas-pela-justica-e-cidades-sem-votos-validos.shtml?origin=folha>>. Acessado em: dezembro de 2020.

MARTINS, Thaís C. (2020). Reformas eleitorais e reconfiguração do cenário partidário: um estudo exploratório das eleições municipais de 2016. **Paraná Eleitoral**, v.9, n. 3, pp-389-417.

MARTINS, Thaís C. ; KERBAUY, Maria Teresa M. (2020). Partidos, competição e competitividade nos municípios paulistas: um estudo das eleições de 2012 e 2016. **Revista de Sociologia, Política e Cidadania**, v. 3, pp. 51-82.

MARTINS, Rafael M. Brasil é o país que mais cassa mandatos de prefeitos. **Valor Econômico**. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2018/06/14/brasil-e-o-pais-que-mais-cassa-mandatos-de-prefeitos-afirma-advogado.ghtml>> Acessado em: junho de 2020.

MAY, Kenneth O. (1952). A Set of Independent Necessary and Sufficient Conditions for Simple Majority Decision. **Econometrica**, v.20, n.04, pp-680-684.

MCDONNELL, Joshua (2020). Municipality size, political efficacy and political participation: a systematic review. **Local Government Studies**, v. 46, n.3, pp.331-350.

MCMANN, Kelly M.; MAGUIRE, Matthew; GERRING, John; COPPEDGE, Michael; LINDBERG, Staffan I. (2020). Explaining Subnational Regime Variation: Country-level Factors. **Comparative Politics** [forthcoming online].

MEDVIC, Stephen K. (2013). **Campaigns and elections: players and processes**. 2nd ed. New York: Routledge.

MELO, Carlos Ranulfo F. (2010). Eleições presidenciais, jogos aninhados e sistema partidário no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n.4, pp. 13-41.

MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício; CARVALHO, Alexandre X. (2005). O que leva um governante à reeleição? **Textos para discussão**. Brasília, IPEA, n. 1135.

MESQUITA, Lara; CAMPOS, Gabriela (2019). Reforma Política: O impacto das novas leis no pleito de 2018. **Cadernos Adenauer**, v. XIX, n.1, pp. 59-77.

MOLINA, Ivan; LEHOUCQ, Fabrice (1999). Political competition and electoral fraud: a Latin American case study. **The Journal of Interdisciplinary History**, v.30, n.2, pp. 199-234.

MENA, Fernanda (2018). Assassinatos em série de políticos indicam uma “colombização” no país. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2018/03/assassinatos-em-serie-de-politicos-indicam-uma-colombizacao-no-pais.shtml?origin=folha>>. Acessado em: março de 2020.

MÉNDEZ, Irma; MARTINEZ I COMA, Ferran; LOZA, Nicolás (2019). Introducción. In: MÉNDEZ, Irma; MARTINEZ I COMA, Ferran; LOZA, Nicolás (orgs.). **Integridad electoral: México en perspectiva global**. [Kindle Edition] FLACSO, México.

MONTERO, Alfred (2007). “Uneven Democracy? Subnational Authoritarianism in Democratic Brazil”. **Anais: Latin American Studies Association (LASA), Montreal, Quebec, Canadá**.

MOZAFFAR, Shaheen; SCHEDLER, Andreas (2002). The comparative study of electoral governance – introduction. **International Political Science Review**, v. 23, n. 1, pp. 5-27.

NADEU, Richard; BLAIS, André (1993). Accepting the election outcome: the effect of participation on losers’ consent. **British Journal of Political Science**, v. 23, n.04, pp 553-563.

NAKAGUMA, Marcos Y; BENDER, Siegfried (2006). A emenda da reeleição e a Lei de Responsabilidade Fiscal: impactos sobre ciclos políticos e performance fiscal dos Estados (1986-2002). **Economia Aplicada**, v. 10, n. 3, pp. 377-397.

NEV/USP, Núcleo de Estudos da Violência; GENI/UFF, Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos, FOGO CRUZADO, Datalab; Pista News (2020). **Mapa dos grupos armados do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<https://nev.prp.usp.br/mapa-dos-grupos-armados-do-rio-de-janeiro/>>. Acessado em: fevereiro de 2021.

NICHTER, Simeon (2018). **Votes for survival. Relational Clientelism in Latin America**. Cambridge: University Press.

_____ (2021). Vote buying in Brazil: from impunity to prosecution. **Latin American Research Review**, v.56, n.1, pp.3-19.

NICOLAU, Jairo (2012). **Eleições no Brasil: Do Império aos dias atuais**. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

_____ (2017). **Representantes de quem?: Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados**. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

NOGUEIRA, Ary Jorge Aguiar (2019). **Judicialização da competição eleitoral municipal: as eleições suplementares de 2004 a 2018**. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

NOLL, Maria Izabel; MARENCO, André (2018). O que sabemos e o que ainda não sabemos sobre política municipal? In: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel. **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial.

NORRIS, Pippa (2004). **Electoral Engineering: voting rules and political behavior**. New York: Cambridge University Press.

_____ (2014). **Why electoral integrity matters**. New York: Cambridge University Press.

_____ (2015). **Why elections fail**. New York: Cambridge University Press.

NORRIS, Pippa; FRANK, Richard W.; MARTINEZ I COMA, Ferran (2015). **Contentious elections: from ballots to barricades**. New York: Routledge.

NORRIS, Pippa; MARTINEZ I COMA, Ferran (2015). What Citizens Want from Elections: Understanding the Roots of Electoral Legitimacy. **Paper apresentado no ECPR Joint Workshops na sessão ‘What citizens want from democracy: Popular attitudes to existing political processes and their alternatives’**, University of Warsaw.

NORTH, Douglass C. (1990). **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Series Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge University Press.

NOSSA, Leonencio (2013). Sangue Político. As mortes na disputa pelo poder na era democrática. **O Estado de S. Paulo**. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/tudo-sobre/sangue-politico>>. Acessado em: abril de 2020.

NUNES, E. **A gramática política no Brasil: clientelismo e insulamento burocrático** (2003). Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

NYBLADE, Benjamin; REED, Steve R. (2008). Who cheats? Who loots? Political competition and corruption in Japan, 1947–1993. **American Journal of Political Science**, v. 52, n.4, pp. 926-941

O'DONNELL, Guilherme (1993). On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries. **World Development**, v. 21, n. 08, pp. 1355-1369.

_____ (1998) Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n. 44, pp.27-54.

_____ (1999) Teoria democrática e política comparada. **Dados** [online] , v. 42, n. 4, pp. 655-690. Disponível em < <https://bit.ly/2IhRoVM> >. Acesso em: dezembro de 2020.

OLIVEIRA VIANNA, F. F. (1949). **Instituições Políticas Brasileiras**. Brasília: Conselho Editorial do Senado Federal, (1999). Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/1028>> . Acessado em: maio de 2020.

OLIVER, J. Eric, HA, Shang E.; CALLEN, Zachary (2012). **Local Elections and the Politics of Small-Scale Democracy**. Princeton; Oxford: Princeton University Press.

PASQUINO, Gianfranco (2011). **Nuevo curso de ciencia política**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

PASTOR, Robert A. (1999). The role of electoral administration in democratic transitions: implications for policy and research. **Democratization**, v.6, n.4, pp. 1-27.

PEIXOTO, Vitor de Moraes. Coligações nos municípios brasileiros: competição e estratégias (2010). In: KRAUSE, Silvana; DANTAS, Humberto; MIGUEL, Luiz F. (org.). **Coligações Partidárias na Nova Democracia Brasileira: perfis e tendências**. São Paulo: UNESP.

PERISSINOTTO, R. M.; MIRÍADE , A. (2008). Caminhos para o parlamento: candidatos e eleitos nas eleições para deputado federal em 2006. **32º Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu**.

PITOMBO, João Pedro; GARCIA, Guilherme (2019). Potenciais laranjas receberam R\$ 15 mi de verba pública de 14 partidos. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2019/02/potenciais-laranjas-receberam-r-15-mi-de-verba-publica-de-14-partidos.shtml>. Acessado em: fevereiro de 2021.

PONTES, Felipe (2020). TSE: cadastro biométrico se torna obrigatório em mais 1725 cidades. **Agência Brasil**. Disponível em: < <https://agenciabrasil.ebc.com.br/justica/noticia/2020-02/tse-cadastro-biometrico-se-torna-obrigatorio-em-mais-1725-cidades>>. Acessado em abril de 2021.

POWELL, Bingham (2000). **Elections as Instrument of Democracy**. New Haven: Yale University Press.

POWER, Timothy J.; RODRIGUES-SILVEIRA, Rodrigo (2019). Mapping Ideological Preferences in Brazilian Elections, 1994-2018: A Municipal-Level Study. **Brazilian Political Science Review**, v.13, n.1, pp.1-27.

PRZEWORSKI, Adam (1991). **Democracy and the Market**. New York: Cambridge University Press.

_____ (1999). Minimalist Conception of Democracy: A Defense. In: SHAPIRO, Ian; HACKER-CORDÓN, Casiano (Eds). **Democracy's Value**. Cambridge: Cambridge University Press.

_____ (2011). Money, Politics, and Democracy. **Working Paper**. New York University.

_____ (2016). **Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

_____ (2019). **¿Por qué tomarse la molestia de hacer elecciones? Pequeño manual para entender el funcionamiento de la democracia**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

_____ (2020). **Crises da democracia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar.

PRZEWORSKI, Adam; SPRAGUE, John. (1986). **Paper Stones: a history of electoral socialism**. Chicago: The University of Chicago Press.

PRZEWORSKI, Adam; ALVAREZ, Mike; CHEIBUB, José A., LIMONGI, Fernando (1997). O que mantém as democracias? **Lua Nova**, n.40-41, pp. 113-135.

_____ (2000). **Democracy and Development: political institutions and well-being in the world, 1950-1990**. New York: Cambridge University Press.

QUEIROZ, Maria Isaura P. (1976). **O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega

RAMOS, Luciana O.; BARBIERI, Catarina H. C.; HERSCOVICI, Aline; AFLALO, Hannah M.; MARDEGAN, Ivan O.; MARIN, Juliana F.; YOUSSEF, Laís M.; CHAVES, Vanilda S. (2020). **Candidatas em jogo: um estudo sobre os impactos das regras eleitorais na inserção de mulheres na política**. São Paulo : FGV.

RIBEIRO, Ednaldo; CARREIRÃO, Yan; BORBA, Julian (2016). Sentimentos partidários e antipetismo: condicionantes e covariantes. **Opinião Pública**, v. 22, n. 3, pp. 603-637.

RIBEIRO, Jeferson (2017). O crime nas urnas. **O globo**. Disponível em:< <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/541702/noticia.html?sequence=1>>. Acessado em: abril de 2020.

RICCI, Paolo.; ZULINI, Jaqueline. P. (2012). “Beheading”, Rule Manipulation and Fraud: the approval of election results in Brazil, 1894–1930. **Journal of Latin American Studies**, v., 44, n. 3, p. 495-521.

_____ (2013). Quem ganhou as eleições? A validação dos resultados antes da criação da justiça eleitoral. **Revista de Sociologia Política**, v. 21, n. 45, p. 91-105.

_____ (2014). Partidos, Competição Política e Fraude Eleitoral: a tônica das eleições na Primeira República. **Dados**, v. 57, n. 2, p. 121-157.

_____ (2015). As eleições no Brasil republicano: para além do estereótipo da fraude eleitoral. **Histórica, Revista Eletrônica do Arquivo Público do Estado de São Paulo**, n. 63, ano 11, pp. 48-58.

RODRIGUES, Marcelo G.; SILVA, Clarice B. D. (2002). Inteligência do conceito de domicílio eleitoral. **Revista de Doutrina e Jurisprudência, TER/MG**, n. 10, pp. 36-54.

RODRIGUES Theófilo C. M. (2019). A reforma política pelo judiciário: notas sobre a judicialização da política na Nova República. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 28, p. 123-160.

SADEK, Maria Tereza (2010). **A Justiça Eleitoral a consolidação da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca Virtual de Ciências Humanas do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais.

SAKURAI, Sérgio N. ; MENEZES FILHO, Naércio A. (2008). Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1-2, pp. 301-314.

SARTORI, Giovanni (1982). **Partidos e sistemas partidários**. Rio de Janeiro: Ed. Zahar.

_____ (1987). **The theory of democracy revisited**. New Jersey: Chatham House Publishers, Inc.

SCHAFFER, Frederic C (2007). Why Study Vote Buying. In: SCHAFFER, Frederic C (Ed.). **Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying**. Boulder: Lynne Rienner.

SCHEDLER, Andreas (2002a). Elections without democracy: the menu of manipulation. **Journal of Democracy**, v.13, n.2, pp. 36-50.

_____ (2002b). The nested game of democratization by elections. **International Political Science Review**, v. 23, n.1, pp. 103-122.

_____ (2009). Electoral Authoritarianism. In: LANDMAN, Todd; ROBINSON, Neil (eds.). **The SAGE Handbook of Comparative Politics**. London: Sage Publications.

SCHIMITT, Rogério (2005). Os estudos sobre alianças e coligações eleitorais na ciência política brasileira. In: KRAUSE, Silvana; SCHIMITT, Rogério. (Orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp.

SCHMITTER, Philippe C.; KARL, Terry Lynn (1991). What Democracy Is...And Is Not. **Journal of Democracy**, v.2, n. 3, pp. 75-88

SCHUMPETER, Joseph A. (2017). **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. São Paulo: Editora Unesp.

SCOLESE, Eduardo (2008). Laranja do atual prefeito é a única candidata à sucessão municipal. **Folha de S. Paulo**. Disponível em: <

<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0909200813.htm>>. Acessado em: dezembro de 2020.

SEBRAE, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (2016). **Painel Regional: Baixada Fluminense I e II**. Rio de Janeiro: Observatório Sebrae/RJ.

SERRAFERO, Mario D. (2016). Reección presidencial, ventajas del candidato e inequidad electoral. **Anais da Academia Nacional de Ciências Morales y Políticas**.

_____ (2018). La vicepresidencia y las coaliciones políticas: el caso de Argentina. **Revista de Sociología e Política**, v. 26, n. 65, pp. 15-38.

SHEPSLE, Kenneth A (2008). Rational choice institutionalism. In: BINDER, Sarah A.; RHODES, R. A. W.; ROCKMAN, Bert A. (eds.). **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford: Oxford University Press.

SHIKIDA, Cláudio D.; MONASTERIO, Leonardo M.; ARAÚJO JR, Ari F.; CARRARO, André; DAMÉ, Otávio M. (2009). “It is the economy, companheiro!”: an empirical analysis of Lula’s re-election based on municipal data. **Economics Bulletin**, v. 29, pp. 976-991.

SIAVELIS, Peter (2006). Accommodating Informal Institutions and Chilean Democracy. In: HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. **Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

SILVA, Suzana Alves (2018). **Relação entre abuso de poder econômico e despesa de campanha nos municípios brasileiros (2012-2016)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SILVA JÚNIOR, José Alexandre; MORAIS, Leonardo Rodrigues; PARANHOS, Ranulfo; LIMA, Albany Ferreira (2020). The presence of incumbents electoral competition and reelection in Brazil (1990-2014). **Brazilian Political Science Review**, v.14, n.1.

SIMPSON, Alberto (2013). **Why governments and parties manipulate elections: theory, practice, and implications**. New York: Cambridge University Press.

SJOBERG, Fredrik (2012). Making Voters Count: Evidence from Field Experiments about the Efficacy of Domestic Election Observation. **Harriman Institute, Working Paper No. 1**. Columbia University.

SNYDER, Richard (2001). Scaling down: the subnational comparative method. **Studies in Comparative International Development**, v. 36, n. 1, pp. 93-110

SOUSA, Vivaldo (2005). O comportamento das coligações eleitorais entre 1954-1962: pleitos majoritários coincidentes com proporcionais. In: KRAUSE, Silvana e SCHMITT, Rogério (orgs.). **Partidos e coligações eleitorais no Brasil**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer; São Paulo: Ed. Unesp.

SOUZA, Celina. (2015), Breaking the Boundary: Pro-Poor Policies and Electoral Outcomes in Brazilian Sub-National Governments. **Regional & Federal Studies**, v.25, n. 4, pp.347-63.

_____ (2016). The Rise and Fall of Illiberal Politics in the Brazilian State of Bahia. In: BEHREND, Jacqueline; WHITEHEAD, Laurence. **Illiberal practices: territorial variance within large federal democracies**. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

SPECK, Bruno (2003). A compra de votos – uma aproximação empírica. **Opinião Pública**, v. 9, n.1, pp. 148-169.

SPRING, Mariana (2020). Eleições nos EUA: as origens da estratégia de Trump de alegar fraude. **BBC News | Brasil**. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-55042130>>. Acessado em: abril de 2021.

STOKES, Susan C.; DUNNING, Thad T.; NAZARENO, Marcelo; BRUSCO Valeria (2013). **Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics**. Cambridge: Cambridge University Press.

STRATMAN, Thomas (2005). Some talk: money in politics. A (partial) review of the literature. **Public Choice**, v.124, n.1/2, pp. 135-156.

SUAREZ, Joana (2018). O passo a passo da compra de votos na periferia de Recife. **EL PAÍS**. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2018/10/03/politica/1538577259_358039.html>. Acessado em: maio de 2021.

SUÁREZ-CAO, Julieta; BATLLE, Margarita; WILLS-OTERO, Laura (2017). El auge de los estudios sobre la política subnacional latinoamericana. **Colombia Internacional**, n. 90, pp. 15-34.

TAYLOR, Matthew M.; DA ROS, Luciano (2008). Os partidos dentro e fora do poder: a judicialização como resultado contingente da estratégia política. **Dados**, v.51, n.4, pp.825-864.

TAROUCO, Gabriela da Silva (2014). Governança eleitoral: modelos institucionais e legitimação. **Cadernos Adenauer**, v. XV, n. 1, pp. 229-243.

THOMPSON, Dennis F. (2002). **Just Elections: creating a fair electoral process in the United States**. Chicago: The University of Chicago Press.

THOMPSON, José (2012). La reelección y sus implicaciones para la equidad en la contienda electoral. **Cuadernos de Capel**, n. 57, p. 279-288.

TOROS, Emre; BIRCH, Sarah (2019). Framing electoral impropriety: the strategic use of allegations of wrong-doing in election campaigns. **British Journal of Middle Eastern Studies**, pp.1-17.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (2020a). **Pardal recebeu mais de 105 mil denúncias de irregularidades eleitorais nas Eleições 2020**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Dezembro/pardal-recebeu-mais-de-105-mil-denuncias-de-irregularidades-eleitorais-nas-eleicoes-2020>>. Acessado em fevereiro de 2021.

_____ (2020b). **Levantamento mostra alta na violência contra candidatos em 2020**. Disponível em: <<https://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2020/Novembro/levantamento-mostra-alta-na-violencia-contra-candidatos-em-2020>>. Acessado em fevereiro de 2021.

TSEBELIS, George (1998). **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

ULBIG, Stacy. G. (2010). The appeal of second bananas: The impact of vice-presidential candidates on presidential vote choice, yesterday and today. **American Politics Research**, v.38, n.2, pp.330-355.

VAN HAM, Caroline; LINDBERG, Staffan I. Lindberg (2016). Choosing from the Menu of Manipulation: Explaining Incumbents' Choices of Electoral Manipulation Tactics. **Varieties of Democracy Institute: Working Paper Series 30**. University of Gothenburg.

VICKERY, Chad; ERICA, SHEIN (2012). Assessing electoral fraud in new democracies: refining the vocabulary. **Electoral Fraud White Paper Series**, International Foundation for Electoral Systems.

VILLA, Rafael Duarte; BRAGA, Camila de M.; FERREIRA, Marcos A. S. V. (2021). Violent Nonstate Actors and the Emergence of Hybrid Governance in South America. **Latin American Research Review**, v.56, n.1, pp.36-49.

VISCARRA, Simone. P.; FERREIRA, Marília. Gabriela S. (2021). Eleições, partidos e ideologia política no interior do Brasil: o caso de Petrolina (PE). **Agenda Política**, v.9, n. 1, p. 226-252.

WATTENBEG, Martin. P. (1995). The role of vice-presidential candidate ratings in presidential voting behavior. **American Politics Quarterly**, v.23, n.4, pp. 504-514.

WARREN, Mark E. (2006). Political Corruption as Duplicitous Exclusion. **Political Science and Politics**, v. 39, n. 4, pp. 803-807.

WEBER, Max (2015). **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora Universidade de Brasília.

WEINBERG, Louise (2002). When courts decide elections: the constitutionality of Bush v. Gore. [Symposium: Federal Courts and Electoral Politics], **Boston University Law Review**, v.82, pp.609-659.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro (2016). A Law on Paper Only: Electoral Rules, Parties, and the Persistent Underrepresentation of Women in Brazilian Legislatures. **Politics & Gender**, v.12, n.3, pp. 415-442.

WYLIE, Kristin; SANTOS, Pedro; MARCELINO, Daniel (2019). Extreme non-viable candidates and quota maneuvering in Brazilian legislative elections. **Opinião Pública** [online], v.25, n.1, pp.1-28.

ZANIN, Cristiano; MARTINS, Valeska; VALIN, Rafael (2019). **Lawfare: uma introdução**. São Paulo: Editora Contracorrente.

ZIBLATT, Daniel (2009). Shaping Democratic Practice and the Causes of Electoral Fraud: Theory and Evidence from Nineteenth Century Germany. **American Political Science Review**, v. 103, n.1, pp. 1-21.

ANEXOS

Anexo I

Quadro A - Fonte de dados

Indicador	Fonte	Localização Original
Frequência de candidaturas (incumbente)	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Frequência de candidaturas (vice-prefeito)	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Oposição	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Coligações	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Competitividade	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Eleições Suplementares	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Denúncias de práticas irregulares	JE/TREs (todas UFs)	https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/decisoes/inteiro-teor
Correções e revisões do eleitorado	TREs (todas UFs)	Banco de dados da autora. Construído por meio da Lei de Acesso à Informação.
Tamanho do eleitorado	TSE	https://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais-1
Tamanho da população	IBGE	api=/t/1552/n3/all/n6/all/v/allxp/p/last%201/c1/0/c2/0/c286/0/c287/0
População Urbana	IBGE	api=/t/1378/n1/all/n6/all/v/allxp/p/all/c1/1/c2/0/c287/0/c455/0

Fonte: elaborado pela autora

NOTA: Os bancos de dados organizados a partir das fontes mencionadas, bem como os respectivos códigos gerados, serão disponibilizados no Harvard Dataverse. O acesso poderá ser realizado no seguinte endereço: <<https://dataverse.harvard.edu/dataverse/thais-cavalcante-martins>>.

Anexo II

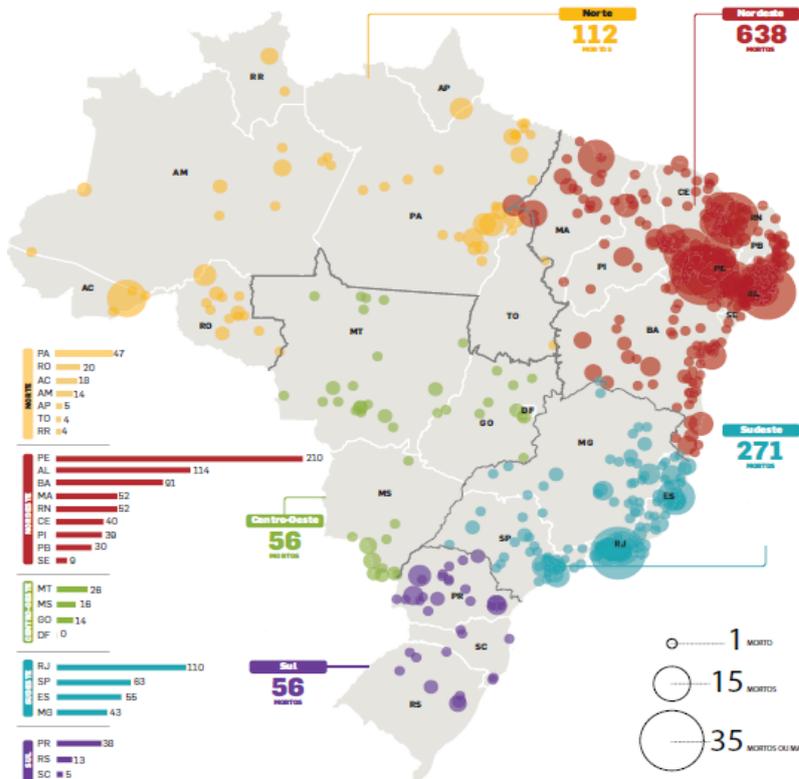
ANEXO – Capítulo 3

Violência Política: De acordo com o levantamento realizado pelo jornal O Estado de S. Paulo, entre 1979 e 2020 ocorreram 1.569 mortes com motivação política no Brasil, o que representa um assassinato a cada 9,5 dias. Borba e Nogueira (2018) revelam que, desde 1998, pelo menos 79 candidatos foram mortos durante campanhas municipais. O Observatório da Violência Política e Eleitoral (OVPE) vinculado a Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), desde janeiro de 2019, divulga, boletins trimestrais com os dados sobre a ocorrência da violência e os impactos na democracia brasileira.

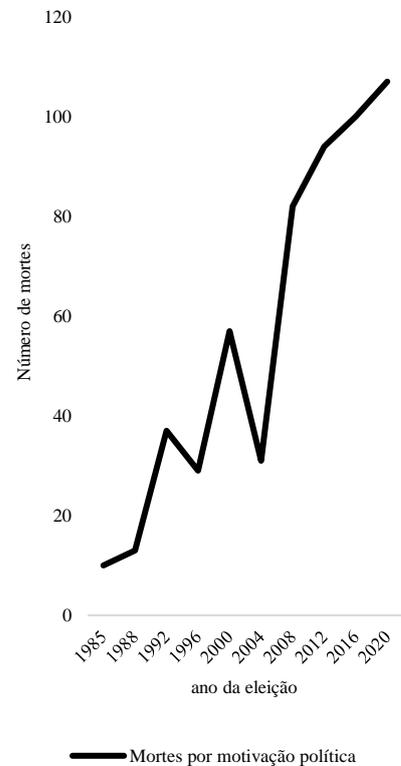
Figura A

Mortes com motivação política no Brasil : assassinatos políticos em anos de eleições municipais

Distribuição geográfica (1985-2013)



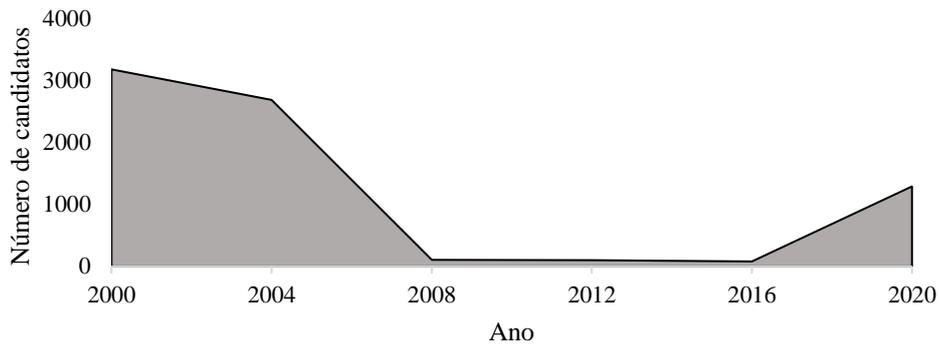
Distribuição na série temporal (1985-2020)



Fonte: Monitoramento de crimes políticos do jornal *O Estado de S. Paulo*.

Nota - O mapa é a reprodução do Infográfico publicado no jornal *O Estado de S. Paulo*, disponível no Especial "Sangue Político" (NOSSA, 2013). A distribuição geográfica não foi atualizada e divulgada no levantamento mais recente, portanto, não inclui os dados das eleições de 2016 e 2020.

Gráfico A - Distribuição das candidaturas pendentes de julgamento* (2000-2020)



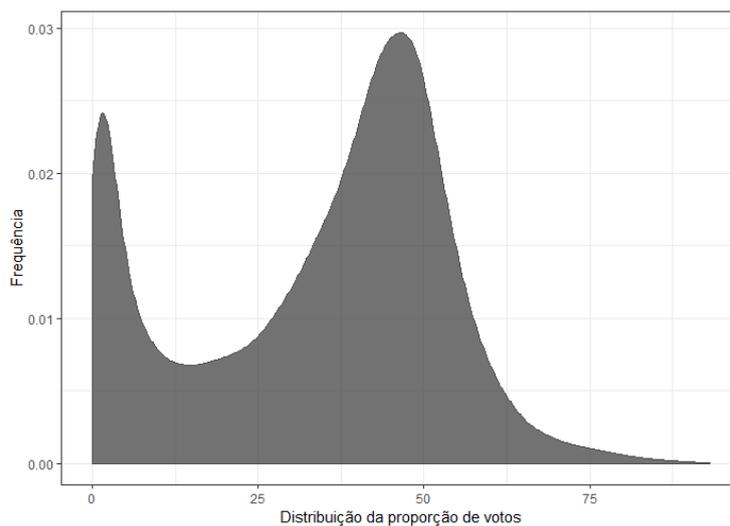
Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

* Todos os cargos em disputa foram considerados: prefeito, vice-prefeito e vereador.

Nota – A categorização sobre a situação das candidaturas no Repositório de Dados Eleitorais do TSE não está padronizada entre os diferentes anos. Portanto, há diferenças na entrada da variável. Para agregar a informação foram considerados todos os registros com menção explícita à pendência de julgamento nas eleições de 2000 a 2020.

ANEXO – Capítulo 4

Gráfico B - Distribuição da proporção de votos nas eleições em primeiro turno: eleitos e não eleitos



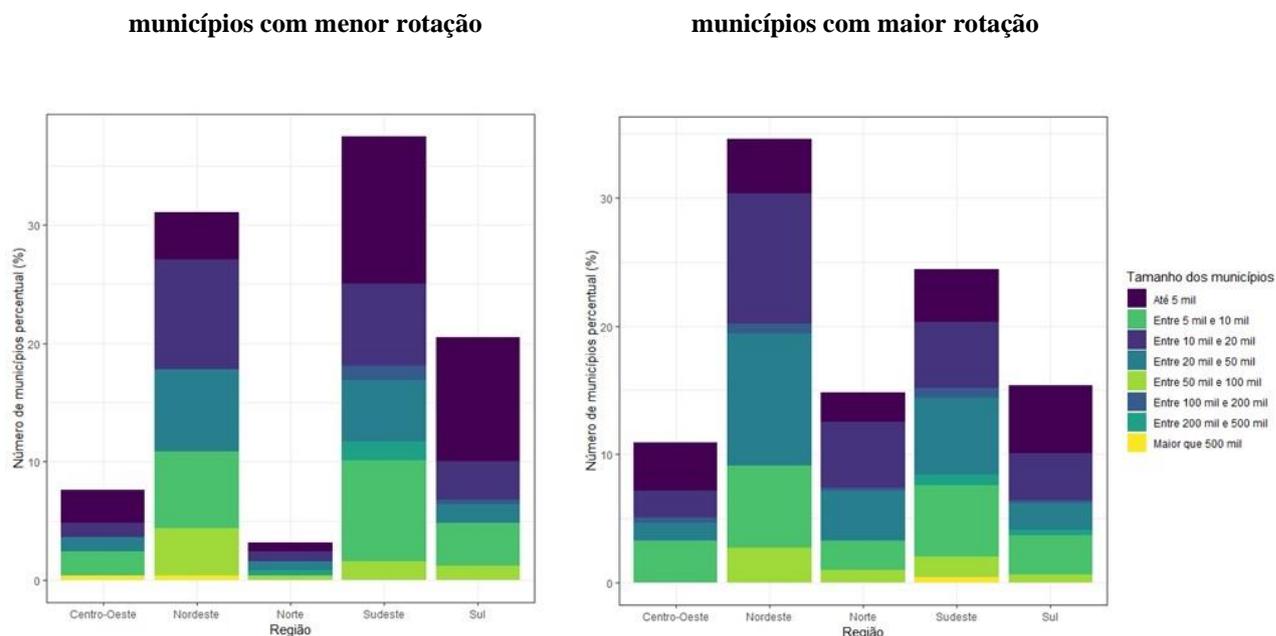
Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Tabela A - Distribuição de candidatura isoladas por partido em municípios com mais de 200 mil eleitores (2000-2016)

Partido	(N)
PSOL	174
PSTU	143
PT	66
PV	56
PCO	44
PCB	37
PMN	32
PRTB	31
PMDB	30
PSDB	30
PDT	28
PPL	27
PPS	27
PHS	26
REDE	25
PSC	24
PT do B	24
PSDC	23
PSB	21
PFL	17
PRP	15
PTB	15
PTC	13
PTN	13
PP	12
PSL	10
DEM	9
PC do B	9
PEN	9
PAN	8
PPB	8
PRB	8
PSD	8
PR	7
PRONA	7
SD	6
PGT	5
PL	5
PMB	5
PRN	5
PROS	5
PST	2
Total	1069

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE.

Gráfico C – Caracterização dos município com menor e maior rotação do executivo (2000-2016)

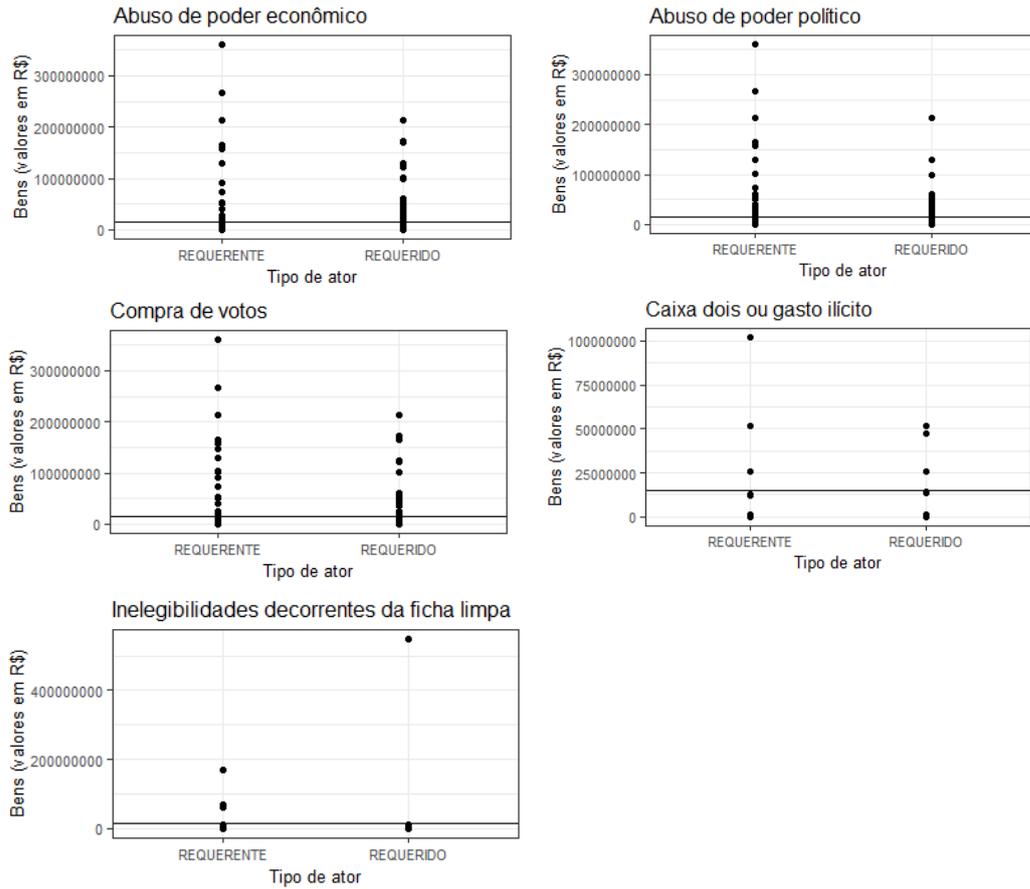


REGIÃO				
	Municípios com menor rotação		Municípios com maior rotação	
	(N)	(%)	(N)	(%)
Centro-Oeste	19	7.7	56	10.9
Nordeste	77	31.0	178	34.6
Norte	8	3.2	76	14.8
Sudeste	93	37.5	125	24.3
Sul	51	20.6	79	15.4
PORTE				
	(N)	(%)	(N)	(%)
Até 5 mil	101	19.6	76	30.6
Entre 5 mil e 10 mil	107	20.8	51	20.6
Entre 10 mil e 20 mil	134	26.1	53	21.4
Entre 20 mil e 50 mil	122	23.7	39	15.7
Entre 50 mil e 100 mil	30	5.8	18	7.3
Entre 100 mil e 200 mil	12	2.3	4	1.6
Entre 200 mil e 500 mil	6	1.2	5	2.0
Maior que 500 mil	2	0.4	2	0.8

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE e IBGE.

ANEXO – Capítulo 5

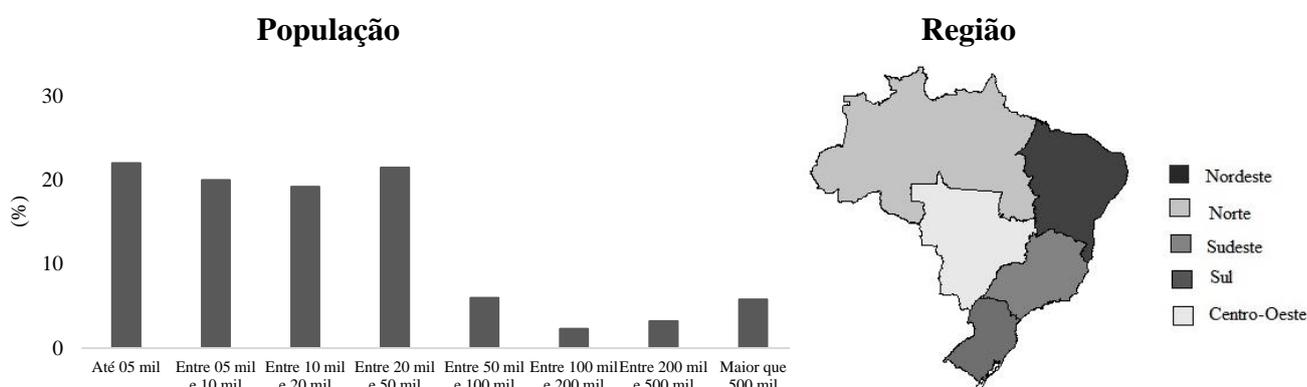
Gráfico D – Bens declarados pelos candidatos que foram parte de ações eleitorais (2000-2016)



Fonte: elaboração própria a partir dos dados dos TREs e TSE.

Nota – A linha horizontal é representativa da média.

Figura B – % e N da distribuição dos municípios com alegações de más práticas (2000-2016)



REGIÃO	(N)	(%)
Nordeste	239	51
Norte	21	4.5
Sudeste	94	20
Sul	96	20.5
Centro-Oeste	19	4.1
PORTE	(N)	(%)
Até 5 mil	103	22
Entre 5 mil e 10 mil	94	20
Entre 10 mil e 20 mil	90	19.2
Entre 20 mil e 50 mil	101	21.5
Entre 50 mil e 100 mil	28	6
Entre 100 mil e 200 mil	11	2.3
Entre 200 mil e 500 mil	15	3.2
Maior que 500 mil	27	5.8

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE e IBGE.

Tabela B – Matriz de correlação

	Renda	População urbana	Analfabetismo	Gini	IDHM	População
Renda	1.0000000	0.4998516	-0.9020045	-0.2989533	0.9476497	0.1741146
População urbana	0.4998516	1.0000000	-0.4510837	-0.1804582	0.5543984	0.4356346
Analfabetismo	-0.9020045	-0.4510837	1.0000000	0.3962123	-0.9060930	-0.1212902
Gini	-0.2989533	-0.1804582	0.3962123	1.0000000	-0.3676029	0.2423367
IDHM	0.9476497	0.5543984	-0.9060930	-0.3676029	1.0000000	0.1813879
População	0.1741146	0.4356346	-0.1212902	0.2423367	0.1813879	1.0000000

Fonte: elaborado pela autora a partir dos dados do TSE e IBGE.