

Reeleição de prefeitos no Brasil: um balanço bibliográfico

Re-election of mayors in Brazil: a bibliographic study

RENATO BARRETO DE SOUZA

JOÃO GABRIEL RIBEIRO PESSANHA LEAL

RESUMO:

Os estudos sobre reeleição se inserem no grande debate sobre a capacidade dos regimes democráticos de realizarem com eficiência a seleção dos melhores gestores públicos e o controle sobre seus comportamentos no exercício do poder. Trata-se de uma discussão sobre a accountability vertical — a habilidade dos eleitores, com base no voto retrospectivo, para punir ou premiar governantes a partir da avaliação do desempenho do governo anterior. A reeleição pode funcionar como um instrumento capaz de incentivar ao mesmo tempo: transparência, controle democrático e estimular gestores públicos a aproximar suas preferências das preferências do eleitorado. Porém, este virtuosismo da reeleição está longe ser um consenso no debate acadêmico, existindo muita divergência tanto em nível teórico quanto em trabalhos empíricos. Este texto realiza uma averiguação do atual estágio das pesquisas sobre reeleição de prefeitos no Brasil e identifica quatro grupos de trabalhos nos quais se distribuem os estudos sobre o tema.

Palavras-chave: Reeleição de prefeitos; Municípios brasileiros; Incumbente.

ABSTRACT

Studies on reelection are part of the debate on democratic regimes' capacity to efficiently select the best public managers and control their behavior in the exercise of power. It is a discussion of vertical accountability, the ability of voters, based on the retrospective vote, to punish or reward government officials based on the government's previous performance assessment. Reelection can act as an instrument capable of encouraging at the same time: transparency, democratic control and encouraging public managers to bring their preferences closer to the preferences of the electorate. However, the virtuosity of the reelection is far from being a consensus in the academic debate, with much divergence both at the theoretical and empirical levels. This paper investigates the current stage of research on the reelection of mayors in Brazil and identifies four groups of works in which studies on the topic are distributed.

Key words: Reelection of mayors; Brazilian municipalities; Incumbent.

INTRODUÇÃO

O debate em torno da reeleição de chefes do Executivo tem a idade da democracia na América. Apenas a título de exemplo, podemos lembrar que Alexander Hamilton¹ foi um dos primeiros a sair em sua defesa como regra eleitoral, ao contrário de Alexis de Tocqueville², que preferiu acentuar seus efeitos deletérios para a democracia. Desde então, o tema figurou em inúmeros trabalhos por todo o continente, tendo sido impulsionado pela frequência com que líderes autoritários se perpetuavam no poder por meio de reeleições sucessivas nas quais lançavam mão de diferentes estratégias de manipulação eleitoral e neutralização de opositores³.

¹ No artigo 72 dos Federalistas, Alexander Hamilton defende a adoção da reeleição para cargo Executivo. Dentre os motivos apresentados, argumenta que o instituto (a) permite ao povo aprovar a conduta do mandatário e estender sua permanência, “prolongando a utilidade dos seus talentos”; (b) garante estímulos a sua boa conduta, fazendo “coincidir seu interesse com seu dever”; (c) abrandando a ganância dos governantes; (d) concede à comunidade a vantagem da experiência adquirida; e (e) promove a estabilidade da administração. (HAMILTON, 1987, p. 452-457).

² Segundo Tocqueville, a “intriga e a corrupção” são “vícios naturais” dos regimes representativos. A reeleição permitiria que esses vícios fossem exercidos com a força do governo, “comprometendo a própria existência do país”, pois o mandatário iria deixar em segundo plano os interesses nacionais e submeteria as negociações, as leis e os cargos governamentais ao projeto continuísta. “O princípio da reeleição torna, pois, a influência corruptora dos governos eletivos mais vasta e mais perigosa. Ele tende a degradar a moral política do povo e a substituir pela habilidade o patriotismo” (TOCQUEVILLE, 2005, p. 155).

³ Porfirio Díaz assumiu a presidência do México em 1877, mudou a Constituição e garantiu o direito ilimitado à reeleição, o que permitiu que se mantivesse no poder por mais de 30 anos, com oito reeleições (PLANA, 1996, p. 13). Alfredo Stroessner foi ditador paraguaio entre 1954 e 1989, acumulando oito reeleições sucessivas após duas mudanças das regras eleitorais (GOIRIS, 1996, p. 67). Em diferentes países, a reeleição era vista como instrumento autoritário que impedia a alternância de

No Brasil, a questão mereceu destacada atenção na primeira Constituição republicana de 1891, cujo artigo 43 vedava expressamente a reeleição subsequente do chefe do Executivo Federal e impedia também o vice-presidente “que exercesse a presidência no último ano do mandato” de ser candidato para o período seguinte. Tratava-se de um esforço para romper com o regime anterior marcado pela hereditariedade e continuidade, substituindo-as pelo voto e pela alternância de poder. Segundo João Cavalcanti, comentarista do texto e deputado constituinte que participou da sua elaboração, a vedação da reeleição era um meio de frear a “degeneração da representação em despotismo disfarçado com as fórmulas da liberdade — a pior das tiranias” (CAVALCANTI, 2002).

Os constituintes de 1934 mantiveram a proibição da reeleição, que só veio a ser suprimida na Constituição de 1937, elaborada sob encomenda de Getúlio Vargas. Nela, o artigo 175 renovava o mandato de Vargas até a realização de um plebiscito que seria por ele convocado via decreto — o presidente se manteve no poder por oito anos sem jamais ter realizado a consulta popular. A carta de 1937 foi a única que não proibiu a reeleição do presidente; as três constituições subsequentes — 1946, 1967 e 1988 — impediam os chefes dos Executivos de concorrer a um mandato subsequente nos três níveis da Federação, sendo “uma das características mais estáveis do sistema político brasileiro” (MENEQUIN E BUGARIN, 2001, p. 601).

Com a abertura política da década de 1980, o Brasil seguiu uma das mais destacadas heranças dos processos de redemocratização dos países latino-americanos, mantendo a proibição da reeleição (SERRAFERO, 2011). No entanto, em fins do século XX, houve uma onda de mudanças constitucionais e interpretações judiciais responsáveis por estabelecer a reeleição de chefes do Executivo em diferentes países da região⁴, e o Brasil foi o terceiro país a adotá-la, depois de Peru e Argentina (PENFOLD ET AL., 2014).

Em junho de 1997, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, o Senado Federal aprovou a Emenda Constitucional nº 16/1997, que autorizou a reeleição de presidentes, governadores e prefeitos para um único consecutivo mandato⁵. A regra

poder graças a grosseiras manipulações eleitorais. Não por acaso, no México do início do século XX o poder do ditador Porfirio Díaz era desafiado nas eleições de 1910 com a candidatura de Francisco Madero pelo Partido Nacional Antirreelecionista.

⁴ As reformas permitiram a reeleição presidencial nos seguintes países da América Latina: Peru, em 1993; Argentina, em 1994; Brasil, em 1997; Venezuela, em 1999; Colômbia, em 2004; Equador, em 2008; Bolívia, em 2009; República Dominicana, em 2010; Nicarágua, em 2011; e Honduras, em 2015 (CÁRDENAS E CORREDOR, 2018, p. 60).

⁵ A aprovação da Emenda esteve envolta em acusações de compra de votos reveladas em 13 de maio de 1997 pelo jornal Folha de São Paulo, que publicou matéria onde eram exibidas conversas gravadas dos

eleitoral foi adotada, pela primeira vez na história do país, para todos os entes federados, permitindo que prefeitos, governadores e presidentes contassem com essa prerrogativa a partir das eleições de 1998.

A inovação institucional no sistema eleitoral brasileiro levou diversos analistas de diferentes campos acadêmicos a mobilizaram-se para testar empiricamente os efeitos do instituto da reeleição, seja sobre a competição eleitoral, seja sobre o comportamento governamental. Propomos, neste artigo, organizar e sistematizar a produção acadêmica sobre a reeleição de prefeitos no Brasil.

A seleção dos artigos foi realizada a partir de buscas utilizando os seguintes descritores: “reeleição de prefeitos”; “reeleição municípios”; “reeleição poder local”. As bases de dados consultadas foram o Scielo, Google acadêmico e os Periódicos Capes. Todos os artigos referentes à reeleição dos chefes dos Executivos locais foram analisados neste estudo, totalizando 34 artigos acadêmicos.

O conjunto de trabalhos é marcado por uma diversidade de desenhos de pesquisa, recortes temporais, técnicas metodológicas, hipóteses e respostas para descrever o fenômeno eleitoral. A análise revelou a existência de poucos consensos e muitas dúvidas sobre diferentes aspectos da reeleição em nível local. O objetivo deste artigo é justamente mapear esse dissenso a fim de evidenciar o atual estágio da produção acadêmica sobre a reeleição dos chefes dos Executivos locais.

Os trabalhos analisados foram agrupados em três blocos. Utilizando como critério as principais perguntas de pesquisa, é possível classificar essas pesquisas em três blocos distintos: o primeiro é formado por análises centradas na investigação dos impactos da reeleição sobre as contas públicas — em geral são contribuições de economistas. O segundo bloco reúne pesquisas preocupadas em descrever o fenômeno da reeleição e analisar seus efeitos eleitorais, notadamente seus impactos sobre a competição no sistema eleitoral e partidário. Finalmente, o terceiro grupo de pesquisas busca averiguar os efeitos dos incentivos da reeleição sobre atos ilícitos do chefe do Executivo municipal.

deputados Ronivon Santiago (PFL-AC) e João Maia (PFL-AC). Eles afirmaram terem vendido seus votos de apoio à reeleição por R\$ 200 mil cada um. As tentativas de abertura de Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) para apurar o caso foram frustradas, e a Procuradoria Geral da República não acolheu nenhuma representação. Os dois deputados foram expulsos do partido e renunciaram aos seus mandatos. O deputado Delfim Neto (PPB-SP) comentou o episódio: “Nunca vi ganhar um boi para entrar e uma boiada para sair”. Para uma detalhada análise do processo de aprovação da Emenda no Congresso Nacional ver Soares (2010) e Banhos (2019).

Além desta introdução, o trabalho conta com mais quatro seções. As próximas três descrevem cada um dos blocos, enquanto a última apresenta algumas conclusões sobre o levantamento bibliográfico.

1. PRIMEIRO BLOCO: A REELEIÇÃO E OS CICLOS ECONÔMICOS ELEITORAIS

A linha de pesquisa sobre a reeleição de prefeitos no Brasil foi inaugurada por estudos realizados principalmente por economistas responsáveis por prestar relevante contribuição ao debate acadêmico, com trabalhos marcados pela variedade de desenhos de pesquisa, em sua maioria abordando a eleição de 2000. Em linhas gerais, esses textos procuraram identificar correlações entre as características dos municípios, as políticas públicas locais e a reeleição dos prefeitos, tendo como referencial a teoria dos ciclos econômicos eleitorais⁶, cujas premissas foram testadas por diversos autores. Tais trabalhos mobilizam grande número de variáveis, dentre as quais se destacam as análises das contas públicas, especialmente a política fiscal (ARAÚJO, CANÇADO E SHIKIDA, 2005; MENDES E ROCHA, 2004a; MENDES E ROCHA, 2004b; MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005; SAKURAI, 2005; SAKURAI, 2007; KLEIN, 2010; CAVALCANTE, 2016; MARCINIUK E BUGARIN, 2019).

Esses estudos seguiram a trilha aberta pelo trabalho publicado em 2001 por Fernando Meneguín e Maurício Bugarin, intitulado “Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos”. Os autores analisaram seis eleições estaduais ocorridas em 1998 e concluíram que “o instituto da reeleição incentiva o governo estadual a não se endividar excessivamente no primeiro mandato e, quanto maiores as chances de se reeleger, mais cauteloso será o governador em sua política fiscal.” Ocorreria, portanto, uma “externalidade positiva sobre as contas públicas, resultado oposto àquele previsto pela teoria dos ciclos econômicos de origem política” (MENEGUIN E BUGARIN, 2001, p. 6).

A eleição de 2000 foi o objeto da pesquisa de Araújo, Cançado e Shikida, que teve como unidade de análise 835 municípios de Minas Gerais. Os autores afirmam que ser do mesmo partido do presidente da República e do governador aumenta as chances de

⁶ Segundo essa teoria, fatores políticos influenciam o comportamento das variáveis econômicas. Seus defensores basicamente sustentam que um governante possui fortes estímulos para alterar sua política econômica em anos eleitorais visando aumentar a probabilidade da manutenção de seu poder. Segundo Klein, podem ocorrer por meio de diferentes ações governamentais: “aumento nos gastos públicos, aumento do emprego, redução de impostos, ou mesmo através da mudança de gastos de serviços públicos menos visíveis para outros mais visíveis” (KLEIN, 2010, p. 284).

reeleição do prefeito. Observam também que quanto maior é o PIB do município, menor é a probabilidade de reeleição (ARAÚJO, CANÇADO E SHIKIDA, 2005), ou seja a reeleição é vista como uma variável a ser explicada. Já Mendes e Rocha escreveram dois artigos em 2004. No primeiro, não encontram influência de pertencer ao mesmo partido do presidente e do governador sobre a probabilidade de reeleição dos prefeitos, mas no segundo reconhecem a influência do partido do presidente. Sustentam, ainda, que os resultados de políticas públicas de saúde e educação não afetam as chances de reeleição, mas que a expansão da despesa pública as afeta positivamente (MENDES E ROCHA 2004a, 2004b).

Meneguín e Bugarin retomaram o tema da reeleição no texto “O que leva um governante à reeleição?”. Dessa vez, considerando 4.098 executivos municipais, reafirmam as “externalidades positivas” encontradas para as eleições estaduais de 1998. Segundo eles, “se a probabilidade de reeleição for alta, menores serão os gastos públicos.” Analisando as eleições de 2000, concluíram que municípios mais ricos têm menores probabilidades de reeleger prefeitos e que pertencer ao mesmo partido do presidente aumenta as chances de reeleição, ao passo que pertencer ao mesmo partido do governador produz efeito contrário (MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005).

Sergio Naruhiko Sakurai publicou dois trabalhos sobre o tema. No primeiro, analisa as eleições entre 1992 e 2000 nos municípios paulistanos e afirma que a reeleição leva prefeitos a um “impulso positivo de gastos em anos eleitorais.” Reforça, assim, os pressupostos da teoria dos ciclos econômicos (SAKURAI, 2005), ao contrário de Meneguín e Bugarin. No texto seguinte, o autor investiga as quatro eleições entre 1988 e 2000 e expande a pesquisa para 2.235 municípios. Revisa, em parte, suas conclusões anteriores e anota: “maior volume de despesa orçamentária executada ao longo de um dado mandato eleva probabilidade de reeleição”, porém “maiores desajustes fiscais especificamente nos anos eleitorais podem ser vistos como prejudiciais às pretensões de reeleição de praticamente todos os partidos políticos” (SAKURAI E MENEZES FILHO, 2007, p. 310).

Klein retoma o debate sobre a teoria dos ciclos econômicos testando suas premissas em 5.406 cidades do país. Seu desenho de pesquisa consiste em separar os incumbentes e os não incumbentes e verificar se ocorrem diferenças significativas no gasto

per capita municipal em ano eleitoral que permitam validar a teoria. Segundo o autor, a resposta é positiva considerando as eleições de 2004:

On average, reelectable mayors spend close to 3% more in election years than non-reelectables. Moreover, reelectables who do run for reelection present a variation in spending which is close to 5% superior to that of non-reelectables and non-runners... Additionally, the results indicate that mayors who increase spending during election years increase their chances of reelection. However, these chances decrease if such spending promotes fiscal deficits (KLEIN, 2010, p. 287).⁷

Silva e Braga estudaram as três eleições entre 2000 e 2008 nos municípios baianos onde poderia haver reeleição. O intuito foi averiguar como a despesa total em ano eleitoral e outras variáveis fiscais afetaram a probabilidade de reeleição dos prefeitos. Segundo eles, as variáveis macroeconômicas representadas por PIB *per capita* e receita tributária e o alinhamento do prefeito com o partido do presidente não tiveram influência sobre a probabilidade de reeleição. Por outro lado, alinhamento com partido do governador e aumento de receitas totais influíram positivamente na probabilidade de reeleição. Por fim, sustentam que “o governante que gera um aumento nas despesas totais durante o ano eleitoral reduz suas chances de reeleição [...] eleitores punem o governante que utiliza a máquina pública no último ano do mandato, provavelmente, objetivando a reeleição” (SILVA E BRAGA, 2013, p. 273).

Interessado em investigar as relações entre resultados eleitorais e desempenho fiscal dos prefeitos, Pedro Cavalcante (2015) analisa os quatro pleitos ocorridos entre 2000 e 2012 em todos os municípios do país. Novamente a reeleição se apresenta como o fenômeno a ser explicado, agora segundo aspectos sociais e de administração da máquina pública. O autor busca responder se a expectativa de reeleição melhora a gestão fiscal e se o desempenho da política fiscal tem efeitos sobre a probabilidade de reeleição. Analisando a gestão fiscal de todo o mandato dos prefeitos, o autor afirma que não há distinções entre os desempenhos fiscais de governantes com ou sem expectativas de reeleição: considerando arrecadação própria, investimentos e gastos sociais, não há melhor desempenho do prefeito em primeiro mandato. Já a probabilidade de reeleição é afetada negativamente pelo aumento de arrecadação própria, ou seja, quanto mais se arrecada,

⁷ Nota da edição (tradução livre): “Em média, os prefeitos reeleitos gastam cerca de 3% a mais em anos eleitorais do que os não reeleitos. Além disso, os reeleitos que concorrem à reeleição apresentam uma variação de gastos cerca de 5% superior à dos não reelegíveis e não candidatos... Além disso, os resultados indicam que prefeitos que aumentam os gastos em anos eleitorais aumentam suas chances de reeleição. No entanto, essas chances diminuem se tais gastos promoverem déficits fiscais.”

menor é a chance de reeleição. O gasto social não apresentou efeito estatístico significativo, enquanto os investimentos em obras apresentaram os efeitos mais expressivos sobre a probabilidade de os prefeitos renovarem seus mandatos.

O autor revela, ainda, que o patrimônio político medido pela margem de vitória na primeira eleição e o fato de pertencer ao mesmo partido do governador exercem influência positiva na possibilidade de manutenção do cargo de prefeito; no entanto, ser do mesmo partido do presidente não apresenta significância estatística (CAVALCANTE, 2016).

Visando testar as “externalidades positivas” da reeleição, Maurício Bugarin revisitou o tema analisando três eleições municipais em todo o país (2004, 2008 e 2012), dessa vez acompanhado de Fernanda Marciniuk. Nesse trabalho, os autores reafirmam as conclusões anteriores de Bugarin segundo as quais “prefeitos em primeiro mandato com expectativas de reeleição apresentam uma política fiscal mais sustentável”. E adverte para “os efeitos nocivos potenciais do fim da reeleição sobre a política fiscal subnacional” (MARCINIUK E BUGARIN, 2019, p. 207).

Os testes da teoria dos ciclos econômicos realizados por esses estudos exibiram uma clara discordância: de um lado estão aqueles que a confirmam, acentuando que prefeitos aumentam gastos em anos eleitorais (MENDES E ROCHA, 2004; SAKURAI, 2005; KLEIN, 2010); de outro lado há autores que negam esse efeito da reeleição sobre os gastos públicos (MENEQUIN E BUGARIN, 2001; MENEQUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005; SAKURAI E MENEZES, 2007; MARCINIUK E BUGARIN, 2019).

Os trabalhos de Fernandes e Fernandes (2017) e Novaes e Schiumerini (2015) merecem destaque neste grupo, pois continuam interessados na análise de indicadores econômicos e sua relação com a reeleição, mas adotam desenhos de pesquisa inovadores, embora continuam explorando a reeleição como variável dependente dos seus estudos. Os primeiros medem a expansão do PIB municipal real no último ano de mandato e verificam se o seu crescimento impacta a reeleição dos prefeitos ou seus candidatos nas três eleições municipais e presidenciais entre 2000 e 2010 em todas as cidades do país. “A hipótese principal se baseia na teoria econômica do voto que sugere que os incumbentes obtêm maior parcela dos votos quando a economia está em um bom momento” (FERNANDES E FERNANDES, 2017, p. 654). Segundo os autores, os dados revelaram uma “relação firme” entre o crescimento econômico local e a votação do prefeito que busca o segundo mandato consecutivo.

No entanto, o tamanho do município altera a correlação: quanto maior a cidade, menor o efeito da economia sobre a votação do prefeito candidato à reeleição. Ou seja, “o efeito do crescimento sobre a votação do incumbente é maior justamente nos municípios com menor economia” (FERNANDES E FERNANDES, 2017, p. 671). Outros estudos apontam na mesma direção: as chances de reeleição dos prefeitos nas cidades mais ricas são menores (ARAÚJO, CANÇADO E SHIKIDA, 2005; MENEGUIN, BUGARIN E CARVALHO, 2005).

Novaes e Schiumerini (2015) adotam um desenho de pesquisa que busca verificar os impactos das condições econômicas locais sobre o desempenho eleitoral dos prefeitos que concorriam à reeleição nos pleitos de 2008 e 2012, o que faz seu estudo seguir no caminho no qual a reeleição é o aspecto a ser explicado. O propósito é aferir a capacidade do eleitor de separar os efeitos de políticas públicas locais das variações dos preços de *commodities* que impactam a economia dos municípios e cuja variação não pode ser explicada pela intervenção do poder Executivo local. Segundo eles, esse discernimento por parte do eleitor é condição para correta responsabilização dos prefeitos, permitindo assim a distinção entre mérito e sorte.

Nos municípios rurais onde a agricultura representa grande percentual da economia local e onde as eleições anteriores foram vencidas por margem de 1% ou menos dos votos, os autores encontraram forte efeito da variação dos preços de *commodities* sobre a probabilidade de reeleição do prefeito. O aumento de um desvio padrão no preço do artigo de exportação eleva em 10% a probabilidade de vitória do incumbente. Já uma queda de 20% dos preços das *commodities* reduz em 67% a probabilidade de vitória. Logo, eleitores não sabem separar sinais exógenos e sinais endógenos, o que confere vantagens e desvantagens baseadas em resultados fora do controle dos incumbentes (NOVAES E SCHIUMERINI, 2015).

SEGUNDO BLOCO: A REELEIÇÃO E SEUS IMPACTOS SOBRE O SISTEMA POLÍTICO

O segundo grupo de estudos adota uma abordagem interessada nos impactos da reeleição de prefeitos sobre a competitividade do sistema partidário e eleitoral, principalmente nas vantagens e desvantagens de estar no controle da máquina pública ao disputar um pleito.

Um dos primeiros trabalhos desse conjunto de pesquisas foi publicado em 2008 e estudou a eleição daquele ano em sete capitais brasileiras. Oliveira e Santos investigaram a correlação entre boa avaliação dos prefeitos, medida pelas pesquisas de opinião, e a reeleição. Concluem que a boa avaliação do prefeito importa, mas outras variáveis relacionadas ao perfil dos candidatos em disputa devem ser mobilizadas para explicar a reeleição dos chefes dos Executivos locais (OLIVEIRA E SANTOS, 2009).

Em “Reeleição para o Executivo municipal no Brasil”, Barreto faz um esforço de descrição do fenômeno a partir do estudo de 62 cidades nas três eleições entre 2000 e 2008. O texto revela o percentual de candidatos que poderiam concorrer à reeleição em cada pleito, quantos concorreram e qual a taxa de sucesso desses candidatos. Ao analisar as capitais e cidades com mais de 200 mil eleitores, os índices encontrados são altos: 84% dos prefeitos que podiam disputar a reeleição se candidataram e, entre eles, em média 73% se reelegeram. O autor conclui que o chefe do Executivo municipal é franco favorito mesmo quando disputa reeleição com um ex-prefeito (BARRETO, 2009).

O mesmo autor realiza um estudo comparado da reeleição de prefeitos no Brasil e no Uruguai. Para isso, selecionou dois pleitos, 2000 e 2004, e, novamente, 62 cidades. Encontra uma taxa média de sucesso dos incumbentes brasileiros de 64%, um pouco menor que no estudo anterior. A taxa de sucesso dos partidos na reeleição é de 50% no Brasil e de 71% no Uruguai. Segundo o autor, isso revela

a ausência de um sistema partidário tão solidamente constituído quanto o uruguaio [...]. Outro fator que pesa contra os partidos, e joga a favor dos prefeitos, é a possibilidade de trocar de legenda durante o mandato, o que desvincula os destinos de um e de outro, associado ao fenômeno das coligações. (BARRETO, 2012, p. 311).

Deliberador e Komata analisam a disputa eleitoral de 2008 nas capitais brasileiras e em 15 cidades da região oeste de São Paulo e procuram combinar a descrição do fenômeno da reeleição com o teste de uma variável independente para explicá-la: o IDH dos municípios. Atestam, tal qual o trabalho anteriormente citado, que as taxas de sucesso dos incumbentes são muito elevadas: acima de 90% para as capitais e acima de 80% para as cidades do oeste de São Paulo. Os autores concluem, baseados nesses números, que “o instituto da reeleição desponta como um elemento de desequilíbrio e contrariedade ao princípio democrático [...]. Seus malefícios parecem preponderar sobre quaisquer outros benefícios [...]” (DELIBERADOR E KOMATA, 2009, p. 18).

A eleição de 2008 em oito capitais foi alvo de outro estudo. A avaliação positiva do governo e o voto pela reeleição do prefeito são revisitados, e as autoras reafirmam a correlação positiva entre essas duas variáveis. Acrescentam ainda uma variável que influencia a recondução do incumbente ao poder: o tamanho da coligação do candidato ao Executivo local. Segundo as autoras, prefeitos bem avaliados tendem a formar coligações maiores que, por sua vez, garantem maior tempo de propaganda na televisão e aumentam as chances de reeleição (VEIGA, SANTOS E NEVES, 2011).

O primeiro esforço abrangente de descrição do fenômeno da reeleição foi realizado por Barreto analisando quatro eleições, de 2000 até 2012, em todos os municípios do país. Embora advirta se tratar de um estudo ainda em andamento, com coleta de dados inconclusa, seu trabalho constitui a primeira tentativa de descrever a reeleição dos prefeitos em nível nacional englobando uma série histórica de mais de uma década.

O autor promove duas investigações: uma com o partido e outra com o candidato como unidade de análise (BARRETO, 2014). A introdução do partido representou uma inovação importante. Barreto segue a opção de Titunik e afirma que apenas 7,9% dos partidos no poder não concorrem na eleição seguinte: 61% deles lançam candidato para reeleição, e outros 31% participam de coligação que concorre à chefia do Executivo local. Em média, 52% dos partidos são vitoriosos na disputa.

O autor mostra como a reeleição afeta a estratégia eleitoral dos partidos: se há incumbente concorrendo à eleição e ele não pertence ao partido, apenas 15,6% deles lançam candidato próprio, enquanto outros 82,8% preferem apoiar outro candidato; ou seja, o fenômeno (reeleição) é mobilizado como variável independente a fim de explicar a estratégia eleitoral dos partidos. Não havendo candidato à reeleição, 43,5% dos partidos optam por lançar concorrente, evidenciando como os partidos estimam o potencial do candidato à reeleição, pois sua presença no pleito desestimula de modo intenso o lançamento de candidaturas ao Executivo municipal — haja vista que com o incumbente os partidos têm, em média, 61,6% de vitórias, índice que cai para 43,3% caso o partido não encabece a chapa.

Ao considerar os candidatos como unidade de análise, em média 66,2% dos prefeitos puderam se candidatar à reeleição no período de 2004 a 2012. Desses, cerca de 70% em média optaram por concorrer, e aproximadamente 30% desistiram da disputa. Dos prefeitos concorrentes, em média 60,6% venceram o pleito e renovaram seus mandatos (BARRETO, 2014).

No artigo “Vale a pena ser um bom prefeito?” (CAVALCANTE, 2015), o autor analisa as eleições de 2008. Na introdução do texto, realiza um breve esforço de descrever o fenômeno da reeleição no Brasil e, em seguida, seleciona 2.900 cidades do país para as quais elege nove variáveis objetivando correlacioná-las à probabilidade de reeleição. Elementos da realidade partidária, eleitoral e de gestão local estão entre as variáveis selecionadas. Segundo o autor, ao levar em consideração a eleição anterior, o “potencial político” do prefeito, calculado pela margem de vitória⁸, tem forte correlação com a reeleição; já a competição eleitoral não possui efeitos significativos. Alinhamento com a coalizão do presidente da República não aumenta as chances de reeleição do prefeito, mas com o alinhamento à coalizão do governador ocorre o inverso. Observando as características de gestão, o trabalho informa, baseado no Índice Firjan de Gestão Fiscal, que o eleitor premia com reeleição o prefeito que adota boa gestão das contas públicas. Quanto ao perfil da população, os anos de estudo influenciam negativamente a reeleição, ou seja, quanto mais elevado for o nível educacional da população mais difícil é a reeleição. Já a renda *per capita*, bem como as taxas de urbanização e tamanho da população, não apresenta efeitos significativos.

Testar a Lei de Duverger⁹ foi o objetivo de Conceição (2015), cujo estudo investiga se há diferença na competição eleitoral em cidades com um turno e cidades com dois turnos. Seu objeto da análise é a eleição de 2012 para todos os municípios do país. Conclui que a disputa é afetada pela mudança das regras eleitorais, levando ao aumento de bicandidaturas em casos de um único turno e à elevação do número de candidaturas efetivas em caso de eleições com dois turnos. Em municípios com dois turnos, a presença do incumbente aumenta os casos de bicandidaturas, ou seja, sua entrada na disputa inibe o número de postulantes. Mas, na análise em conjunto, “...a presença do titular do Executivo buscando a reeleição por si só não afeta a competição eleitoral [...]...” (CONCEIÇÃO, 2015, p. 22). Mais uma vez o instituto da reeleição aparece como variável que ajuda a compreender outro aspecto político, neste caso a competição eleitoral.

⁸ Ou seja, quanto maior for o percentual de votos obtidos pelo vencedor sobre o segundo colocado na eleição, maior será a chance do prefeito incumbente de vencer a eleição subsequente e garantir sua reeleição.

⁹ Essa lei postula que “Escrutínios majoritários de turno único levariam ao bipartidarismo e escrutínios proporcionais levariam à multiplicação de partidos” (GUARNIERI, 2015, p. 195).

No mesmo caminho analítico, a possibilidade de renovar o mandato é mobilizada, por Rodrigues e Rodrigues (2020), como aspecto explicativo de outra questão política — a qualidade da gestão ou, mais especificamente, a relação entre governança pública e reeleição. Os autores utilizam o Índice de Governança Municipal (IGM)¹⁰ de 2015 e estudam a eleição do ano seguinte para 525 municípios de Minas Gerais. O objetivo foi investigar se a possibilidade de reeleição influencia a adoção de boas práticas de governança pública e se ela, por sua vez, afeta a probabilidade de reeleição. Não foram encontradas diferenças entre a governança pública de prefeitos de primeiro e segundo mandato. Assim sendo, a possibilidade de reeleição não atua, segundo os autores, como indutora de melhor qualidade de gestão.

Rodrigues e Rodrigues (2020) fazem, ainda, as seguintes afirmações: (a) quanto maior a população das cidades, menor é a chance de reeleição; (b) o maior gasto em campanha eleva a probabilidade de os prefeitos renovarem seus mandatos; (c) por sua vez, quanto maior a força eleitoral — medida pela margem de vitória na eleição anterior —, menor é a governança pública. Finalmente, quanto à capacidade dos eleitores de premiarem os bons gestores, os autores argumentam que o incremento de 0,01 no IGM implica aumento de cerca de seis vezes na probabilidade de reeleição. Portanto, os eleitores, por meio do voto, são capazes de escolher os candidatos responsáveis pela adoção de boas práticas de gestão pública.

Embora os estudos do primeiro e segundo grupo realizem diferentes recortes temporais, opções metodológicas e seleção de variáveis, há grande concordância em relação ao chamado “efeito *incumbent*”: prefeitos possuem vantagem na eleição quando pleiteiam a renovação de seus mandatos, sendo favoritos nas disputas.

Inúmeros argumentos são mobilizados no sentido de explicar esse favoritismo. Moreira lembra que os incumbentes disputam o mesmo cargo da eleição anterior e, por isso, a legislação não os obriga a deixar o poder seis meses antes do pleito. Desse modo, ingressam na disputa eleitoral e continuam exercendo o cargo, auferindo vantagens dessa condição (MOREIRA, 2012). Seus nomes são amplamente conhecidos pelo eleitorado, e o cargo também lhes confere maior visibilidade política e maior facilidade para propagar notícias favoráveis (CARDARELLO, 2009; MARCINIUK E BUGARIN, 2019). Teriam

¹⁰ O Índice de Governança Municipal (IGM) é elaborado pelo Conselho Federal de Administração e calculado a partir da média aritmética simples de índices relacionados às dimensões *qualidade da gestão*, *gastos e finanças públicas* e *desempenho*, que também variam entre 0 e 1: quanto maiores, melhores as avaliações.

maior acesso aos meios de comunicação (BARRETO, 2012; CARDARELLO, 2009) e possuiriam maiores chances de dissuadir desafiantes, podendo se valer da estrutura administrativa e dos recursos públicos para, direta ou indiretamente, potencializar seus votos (BORGES, 2010; BARRETO, 2012; CARDARELLO, 2009; MARCINIUK E BUGARIN, 2019). A possibilidade de manipular o *timing* de suas obras para o ano eleitoral é outro recurso disponível. O prefeito possui, ainda, maiores chances de construir coalizões partidárias e interferir na distribuição de fundos eleitorais e tempo de propaganda gratuita (BORGES, 2010; MOREIRA, 2012). Por fim, suas oportunidades de obtenção de recursos para campanha também são maiores (BARRETO, 2012; CARDARELLO, 2009).

O favoritismo dos prefeitos na competição eleitoral foi questionado por um subgrupo de estudos que sustentam haver no país uma desvantagem dos chefes dos Executivos locais na disputa pela renovação consecutiva dos seus mandatos. Divergem, assim, tanto do primeiro grupo — formado por economistas — quanto dos trabalhos do segundo grupo apresentados até aqui, em geral levados a cabo por cientistas políticos. Esses estudos não se preocuparam em descrever ou explicar o fenômeno da reeleição, mas em verificar o “efeito *incumbent*”. Embora tenham adotado distintas seleções de municípios, todos optaram pelo uso da regressão descontínua na análise dos dados eleitorais. Tal técnica compara pares de candidatos que se assemelham em desempenho eleitoral, mas guardam diferença quanto ao fato de um dos concorrentes exercer o mandato de prefeito. Cinco deles encontraram desvantagens para os prefeitos que postulavam a reeleição (TITIUNK, 2009; BRAMBOR E CENEVIVA, 2012; MOREIRA, 2012; KLAŠNJA E TITIUNK, 2017; ARAUJO JÚNIOR E PIRES, 2020), enquanto o último reafirmou as vantagens dos chefes dos Executivos locais na disputa eleitoral para renovação de seus mandatos (MAGALHÃES, 2012).

O trabalho de Titiunk (2009) é o primeiro destaque. A autora introduziu duas inovações ao campo de estudos ao deslocar a unidade de análise dos candidatos para os partidos e, ao mesmo tempo, valer-se de uma metodologia estatística de regressão descontínua examinando o desempenho de três partidos — PMDB, PFL e PSDB — nas eleições de 2000 e 2004. Suas conclusões apontam para um forte efeito negativo da incumbência para o PMDB e para o PFL. Vencer a eleição de 2000 reduziu em cerca de 20% a probabilidade de vencer em 2004 para ambos. Já para o PSDB, a probabilidade também é negativa, mas não é estatisticamente significativa. Quanto à desvantagem dos

incumbentes em termos de margem de votos, tem-se 6% para o PMDB e 4,5% para o PFL. Já o PSDB não exibe números estatisticamente significantes para as medições (TITIUNK, 2009).

Dando sequência a essa linha de pesquisa, Brambor e Ceneviva reconhecem o mérito da inovação de Titiunk, mas realizam uma crítica à sua estratégia de pesquisa, afirmando que a seleção de apenas três partidos compromete a amostra, ainda mais se lembrarmos que o PT, partido que venceu as eleições presidenciais de 2002, foi excluído do estudo. O fato de escolher como unidade de análise apenas três partidos também é visto como inoportuno por ignorar a fragilidade das agremiações no país e os incentivos do sistema partidário brasileiro à adoção de estratégias individualistas e centradas na busca do voto pessoal, nas quais são comuns as trocas de legendas. Tais escolhas colocariam em dúvida os resultados daquela pesquisa (BRAMBOR E CENEVIVA, 2012).

Na perspectiva de superar os limites apontados, os autores estudam as eleições ocorridas entre 2000 e 2008, valendo-se também da regressão descontínua, e desenvolvem duas estratégias de pesquisa interessadas em estimar o “efeito *incumbent*”. Na primeira, selecionam os prefeitos eleitos segundo sua margem de votos sobre o segundo colocado, ou seja, buscam os candidatos que venceram em condições muito competitivas com vantagens entre 1% e 5%; em seguida, verificam o desempenho desses prefeitos na eleição subsequente. No segundo desenho de pesquisa, os autores selecionam pares de candidatos que se enfrentam em eleições consecutivas no mesmo município e que não eram prefeitos na primeira disputa; em seguida, comparam o desempenho desses candidatos na eleição seguinte. Os autores estão interessados em medir a variação da margem de votos entre dois pleitos consecutivos. Suas conclusões sobre os dois modelos de pesquisa são categóricas: não foi encontrada “nenhuma vantagem eleitoral significativa decorrente da incumbência da prefeitura. Pelo contrário, nossos resultados indicam que os prefeitos que tentaram a reeleição no exercício do cargo sofreram uma considerável corrosão em seu desempenho eleitoral [...]. A taxa de prefeitos elegíveis que logram obter um segundo mandato é baixa” (BRAMBOR E CENEVIVA, 2012, p. 21).

O mesmo tema foi revisitado por Moreira (2012) que, em linhas gerais, reafirmou as conclusões dos dois estudos já citados. O trabalho baseia-se na análise das eleições entre 2000 e 2008 e faz uso da regressão descontínua, tanto para candidatos quanto para partidos que venceram o pleito por margens de votos de até 5% e que enfrentavam pelo menos um mesmo rival da eleição anterior. O chamado “*negative incumbency effects*” é detectado nas

eleições de 2000 e 2004. Segundo o texto, nelas, a probabilidade de vitória dos prefeitos foi reduzida em 18% e 31%, respectivamente. Já a probabilidade de vitória do partido com candidato à reeleição foi diminuída em 24% e 30%. Esse efeito negativo desaparece na eleição de 2008 (MOREIRA, 2012, p. 12).

Rocío Titiunik retomou o tema da reeleição de prefeitos no Brasil, acompanhada por Marko Klačnja, mantendo a análise de regressão descontínua para pleitos vencidos por até 2% dos votos. Ela procurou superar os limites de seu trabalho anterior, ampliando o número de eleições de duas para quatro e o número de partidos de três para cinco, com a inclusão do PT e do PP. Segundo os autores, o partido que vence uma eleição por estreita margem de votos possui, em média, 15% menos chance de vencer a eleição seguinte. O fenômeno alcança diferentes partidos e está presente por todo o período estudado. Isso pode ser explicado pela interação entre limites da reeleição e fraqueza dos partidos: como o prefeito não pode concorrer a um terceiro mandato, recebe pequeno incentivo para agir na direção do “melhor interesse público” e, assim, prejudica seu partido na eleição seguinte. Por sua vez, os partidos são incapazes de controlar a ação eleitoral desses prefeitos, o que os leva à derrota. Observam, ainda, que esse fenômeno não foi verificado exclusivamente no Brasil, apresentando-se também em países como o México e a Colômbia (KLAŠNJA E TITIUNIK, 2017).

Araújo Júnior e Pires realizam o mais abrangente estudo desse subgrupo de trabalhos, analisando as cinco eleições municipais entre 2000 e 2016 e testando o “método de pares repetidos” utilizados por Brambor e Ceneviva (2012). Os autores pesquisaram também a reeleição de governadores nos seis pleitos entre 2000 e 2018. Segundo suas conclusões, “o efeito estimado de incumbência para as eleições municipais foi de 2,7 pontos percentuais negativos”. Corroboram, assim, os achados de Brambor e Ceneviva. Destacam que, por outro lado, ocorre nas disputas estaduais o efeito contrário: governadores “gozam de uma expressiva vantagem de 9,5%” (ARAÚJO JÚNIOR E PIRES, 2020, p. 81).

O sexto estudo analisa as três eleições entre 2000 e 2008 e tem como unidade de análise os candidatos, e não os partidos, ao que o autor chama de *individual incumbency effects*. São selecionados apenas os municípios onde a vitória do prefeito na eleição anterior à reeleição teve margem igual ou inferior a 2% dos votos. Seu objetivo é investigar a probabilidade de vitória na eleição subsequente. O autor diverge dos trabalhos que

apontam uma desvantagem dos incumbentes nas eleições de 2000 e 2004. A probabilidade de o prefeito em exercício vencer a reeleição foi de aproximadamente 30%. Há uma exceção em 2004 para os candidatos que pertenciam a uma coalizão de partidos de oposição e o concorrente pertencia a uma coalizão alinhada com o governo federal; nesses casos, o texto relata desvantagens do incumbente. Já o resultado de 2008 aponta que “há uma clara vantagem do incumbente”: *41% of winners in the 2004 election are reelected in 2008* (MAGALHÃES, 2012, p.18)¹¹.

TERCEIRO BLOCO: O CRIME DOS PREFEITOS COMPENSA?

O terceiro grupo de estudos é formado por trabalhos que analisam um aspecto específico da realidade política para estudar a reeleição de prefeitos: a corrupção, temática pouco explorada e muito relevante para a compreensão de contextos locais. Os três primeiros trabalhos desse grupo analisaram dados do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU)¹², que, entre 2003 e 2015, realizou um inédito esforço de combate à corrupção, com envio de equipes de auditores encarregados de averiguar as contas dos municípios, realizar inspeção física das obras e serviços custeados com verba federal e apurar denúncias da mídia local. A fim de evitar qualquer viés partidário e garantir escolhas randômicas, a Caixa Econômica Federal realizava sorteios públicos para escolher as cidades que iriam receber uma equipe de auditores. As informações colhidas são descritas em um relatório preliminar submetido aos gestores locais. Após examinar suas defesas, um relatório final é elaborado sendo em seguida disponibilizado na *internet* e enviado para imprensa e para o Tribunal de Contas da União.

Ferraz e Finan (2009) procuraram testar o chamado *incumbent behavior model*, segundo o qual a possibilidade de reeleição incentiva políticos a alinharem suas preferências com as preferências dos cidadãos, desestimulando práticas de desvios de recursos públicos e reduzindo a probabilidade de incumbentes praticarem atos ilícitos.

Os autores pesquisaram 486 relatórios produzidos pela CGU até 2004 e classificaram as irregularidades encontradas estimando o montante dos recursos públicos

¹¹ Nota da edição (tradução livre): “41% dos vencedores nas eleições de 2004 são reeleitos em 2008”

¹² A CGU é um órgão do governo federal vinculado à Presidência da República. Criada em 2001, ela coordena, numa única estrutura organizacional, as funções de controle, correição, prevenção da corrupção e ouvidoria. Suas competências estão definidas na Lei n° 10.683 de 2003 (BATISTA, 2013).

desviados. Partindo desses dados, construíram o Indicador Geral de Corrupção, identificando que 78% dos municípios auditados tiveram pelo menos uma incidência de corrupção.

Em seguida, para testar se a possibilidade de reeleição afeta o nível de recursos desviados, os autores comparam o desempenho dos prefeitos incumbentes com os prefeitos em segundo mandato e proibidos de se reeleger. Concluem que, em média, a parcela de recursos desviados é 57% maior em municípios onde prefeitos não concorrem a um novo mandato. O efeito é mais forte em municípios onde os custos de extração de renda são mais baixos, nos quais, por exemplo, não há imprensa ou presença do Poder Judiciário:

The possibility of re-election induces two effects. It encourages corrupt incumbents to act less corrupt (discipline effect) and it allows voters to re-elect politicians that are less corrupt on average (selection effect). That our point estimate is positive and remains unchanged suggests that the disciplining effect of re-election incentives dominates the selection effect (FERRAZ E FINAN, 2009, p. 4)¹³.

Mariana Batista (2013) investiga as relações entre corrupção e reeleição de prefeitos. Para isso, usa como base de dados as auditorias realizadas pela CGU entre 2003 e 2004 em 710 municípios. A autora investiga como diferentes aspectos da dinâmica política oferecem “incentivos e constrangimentos sobre o comportamento corrupto do prefeito”. A pesquisa testa a incidência de quatro variáveis sobre a prática de atos ilícitos: a competitividade das eleições, que se refere à margem de vitória do candidato; a força da oposição, que se relaciona à capacidade de controle horizontal no governo; a reeleição; e a estrutura das coalizões. Os dados apresentados corroboram a proposição de Ferraz e Finan (2009). Segundo ela:

[...] prefeitos no exercício do segundo mandato cometem mais atos corruptos. Especificamente, espera-se que prefeitos em segundo mandato cometam dois casos de corrupção a mais do que prefeitos em primeiro mandato. Isto é, já no segundo mandato, o prefeito não tem os

¹³ Nota da edição (tradução livre): “A possibilidade de reeleição induz dois efeitos. Ele encoraja os governantes corruptos a agirem de forma menos corrupta (efeito disciplinar) e permite que os eleitores reelejam políticos que são menos corruptos em média (efeito seleção). O fato de nossa estimativa pontual ser positiva e permanecer inalterada sugere que o efeito disciplinador dos incentivos à reeleição domina o efeito da seleção.”

incentivos para o bom comportamento advindos dos custos da corrupção numa disputa eleitoral majoritária (BATISTA, 2013, p. 102)¹⁴.

A outra variável que também contribui para explicar o fenômeno da corrupção é a competitividade: quanto maior a margem de vitória do prefeito (ou seja, quanto menor a competitividade da eleição), mais corrupção. Com alta margem de vitória, o prefeito não enfrenta incerteza no momento eleitoral, havendo mais incentivos para corrupção (BATISTA, 2013).

O trabalho de Baltazar e Ramos (2020) também analisou os dados do Programa de Fiscalização de Municípios por Sorteios Públicos realizado pela CGU. Foram analisados 538 relatórios produzidos entre 2009 e 2012. Reafirmando as conclusões de Ferraz e Finan (2008) e Batista (2013), os autores sustentam que prefeitos em segundo mandato, combinados com maiores margens de vitória (ou seja, menor competição política), estão positivamente associados a maiores níveis de corrupção. Advertem, no entanto, para as variações estaduais: “os casos de corrupção são menos prováveis emergir em municipalidades localizadas em estados com *background* de *accountability* mais fortes” (BALTAZAR E RAMOS, 2020, p. 10).

Essas conclusões são contestadas por dois estudos de Carlos Pereira *et al.* (2009; 2015) baseados em análises de dados das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco entre 1997 e 2004 nos 184 municípios que formam o estado. No primeiro texto, os autores testam as premissas do *incumbent behavior model* e concluem que elas não se confirmam, ocorrendo exatamente o contrário do que prevê a teoria: “*the results of this test suggest that first-term mayors are more likely to commit irregularities than second-term mayors.*” (PEREIRA, ET AL., 2009, p. 732)¹⁵.

Segundo os pesquisadores, isso ocorre especialmente quando prefeitos avaliam que atos de desvio trarão substancial vantagem e que há baixa probabilidade de detecção. Além disso, políticos apanhados em práticas corruptas têm incentivos para concorrer à reeleição a fim de obter as vantagens que um mandato confere na mitigação das chances de punição: privilégios legais e acesso a mecanismos de intimidação e cooptação. Cria-se um círculo

¹⁴ Sobre a expectativa quanto a “dois casos de corrupção a mais”, a autora faz, em nota de rodapé, a seguinte ressalva: “Os coeficientes não são diretamente interpretáveis, mas é possível identificar o número esperado de casos de acordo com a variável dependente pelo comando *margins* do Stata.” (BATISTA, 2013, p. 105).

¹⁵ Nota da edição (tradução livre): “Os resultados deste teste sugerem que prefeitos em primeiro mandato têm mais probabilidade de cometer irregularidades que aqueles em segundo mandato”.

vicioso no qual a reeleição almejada pode induzir a mais corrupção a fim de realizar a compra de votos para garantir a vitória. Ademais, perder a disputa pode levar ao poder adversários interessados em retaliações que aumentariam a pressão por punições.

Os autores também observaram que o aumento da competição eleitoral pode promover aumento das práticas ilícitas. As denúncias de irregularidades apontadas por instituições auditoras não afetam a probabilidade de reeleição, exceto se ocorrerem em ano eleitoral. Nesse caso, as chances de reeleição são reduzidas em 19%. *“Re-election incentives tend to produce good governance when these institutions are developed and robust. Conversely, when check-and-balance institutions are weak, re-election may generate perverse incentives.”* (PEREIRA, ET AL., 2009, p. 733).¹⁶

Pereira e Melo (2015) abordam a mesma temática e procuram adicionar novas bases de dados e variáveis com o intuito de investigar o que chamam de “paradoxo da impopularidade da corrupção x popularidade de políticos corruptos”, ou seja, os eleitores rejeitam a corrupção, mas reelegem candidatos acusados de corrupção. Para enfrentar esse desafio, testam o efeito de interação da corrupção e gastos públicos sobre a probabilidade de reeleição. Segundo os autores, embora a corrupção diminua a probabilidade de reeleição de um titular, o efeito negativo da corrupção diminui à medida que aumenta a despesa pública: *“high levels of public spending help corrupt incumbents increase their chances of reelection, with the effect dissipating when spending on public goods is low”* (PEREIRA E MELO, 2015, p. 107)¹⁷.

Testando a hipótese informacional, sustentam que a proporção de eleitores informados com acesso a rádio e TV em suas residências afeta a probabilidade de reeleição dos prefeitos corruptos, diminuindo suas chances. *“The ‘perverse accountability’ mechanism, through which voters tolerate corruption when it is associated with public goods provision, is a source of incumbency advantage for corrupt politicians in the form of barriers to entry for potential ‘clean’ candidates”* (PEREIRA E MELO, 2015, p. 110).¹⁸

¹⁶ Nota da edição (tradução livre): “Os incentivos à reeleição tendem a produzir boa governança quando essas instituições são desenvolvidas e robustas. Por outro lado, quando as instituições de pesos e contrapesos são fracas, a reeleição pode gerar incentivos perversos.”

¹⁷ Nota da edição (tradução livre): “Altos níveis de despesa pública ajudam incumbentes corruptos a aumentar suas chances de reeleição; o efeito se dissipa quando o gasto público é baixo”.

¹⁸ Nota da edição (tradução livre): “O mecanismo de ‘responsabilização perversa’, através do qual os eleitores toleram a corrupção quando associada ao fornecimento de bens públicos, é uma fonte de vantagem de incumbência para políticos corruptos na forma de barreiras à entrada de potenciais candidatos ‘limpos’”.

Utilizando um desenho de pesquisa diferente, Teixeira e Marona (2019) procuram aferir como a *accountability* horizontal interfere na *accountability* vertical. Para isso, analisam as contas de prefeitos julgadas irregulares pelo TCU e medem seu impacto sobre a eleição dos chefes do Executivo local. O estudo engloba os pleitos ocorridos entre 2004 e 2016, sendo analisados 516 casos nos quais contas de candidatos que concorriam às eleições foram consideradas irregulares. Segundo as autoras, essas contas têm efeito negativo sobre a chance de sucesso eleitoral, visto que 65% dos candidatos nessa situação não conseguem se eleger. No entanto, no caso de prefeitos que concorrem à reeleição, a condenação das contas pelo TCU não afeta suas chances de sucesso eleitoral: “infelizmente, *accountability* vertical se torna um instrumento débil para punir candidatos com esse perfil” (TEIXEIRA E MARONA, 2019, p. 136).

À GUIA DE CONCLUSÃO

A produção acadêmica sobre reeleição de prefeitos é sistematizada neste trabalho em três grandes blocos com base nas características principais dos trabalhos, reconhecendo-se, porém, a heterogeneidade interna de cada um dos grupos.

O primeiro grupo de pesquisadores se dedicou a identificar como a possibilidade de reeleição afeta o comportamento governamental dos prefeitos, e vice-versa. Essa literatura fundamenta-se na teoria dos ciclos econômicos e políticos, a qual busca identificar os impactos das regras eleitorais sobre o comportamento governamental e a maneira como o comportamento do gestor público afeta suas chances de reeleição. Em linhas gerais, existem duas perguntas de pesquisa nesse grupo: (a) quais são os incentivos aos gastos públicos quando há possibilidade de reeleição? (b) Como os gastos públicos afetam a probabilidade de reeleição?

Essa parte da literatura especializada possui dissensos expressivos a respeito dos resultados encontrados: o impacto dos gastos sociais nas chances de reeleição; a forma como a candidatura à reeleição influencia os gastos públicos no último ano do primeiro mandato; e a probabilidade de a boa governança fiscal ser recompensada pelos eleitores.

O segundo grupo de estudos mapeados investiga o fenômeno com base em aspectos descritivos e longitudinais. A inquietação refere-se aos possíveis impactos da tentativa da reeleição na dinâmica eleitoral dos municípios. Portanto, a pergunta de pesquisa pode ser simplificada da seguinte forma: concorrer a um cargo eletivo enquanto o

ocupa altera as chances do candidato? Há uma preocupação normativa quanto ao princípio democrático da igualdade de condições de competição. As respostas a essa pergunta variam de acordo com o desenho de pesquisa adotado. O grupo de trabalhos descritivos — seja por recortes temporais, seja por longitudinais — que comparam os índices de sucesso entre os candidatos à reeleição com os desafiantes respondem que os primeiros têm claras vantagens sobre os segundos.

Todavia, a vantagem competitiva dos mandatários que tentam reeleição não é um consenso. Trabalhos que se utilizam de sofisticados desenhos metodológicos de quase-experimento apontam que, em realidade, os candidatos no exercício do cargo não apresentaram vantagens eleitorais. Esses estudos selecionam casos específicos de eleições apertadas e comparam o desempenho eleitoral pela variável quantidade de votos entre duas eleições consecutivas. Por meio de técnicas econométricas de regressão descontínua, descobriram que candidatos à reeleição, em geral, diminuem o percentual de votos obtidos em relação à primeira eleição na qual obtiveram sucesso (TITIUNK, 2009; BRAMBOR E CENEVIVA, 2012; MOREIRA, 2012; KLAŠNJA E TITIUNIK, 2017). No entanto, Magalhães (2012) — utilizando a mesma metodologia — revelou resultados diferentes reconhecendo as vantagens eleitorais dos incumbentes.

O terceiro grupo é composto por trabalhos dedicados a investigar a influência de condutas ilícitas dos prefeitos sobre sua reeleição. Há os que encontraram indícios de que a possibilidade de reeleição funcione como freio aos comportamentos ilícitos e outra linha argumentativa que indica o contrário: que a reeleição não funcione como freio e possa até estimular a corrupção.

Por fim, apesar do grande dissenso na literatura que aborda o tema da reeleição, seja como variável explicativa do comportamento do gestor público, seja no impacto para a competitividade do sistema democrático, são notáveis o crescimento do campo e o desenvolvimento teórico-metodológico dos trabalhos ao longo do tempo. Além disso, o tema, que era quase exclusivamente analisado por economistas, passou a ser alvo de análises também de cientistas sociais, o que indica sua expansão e relevância.

REFERÊNCIAS

- ARAUJO JUNIOR, Ari Francisco de; CANÇADO, Paulo; SHIKIDA, Cláudio Djissey. Economics and Politics: o que determina as chances de reeleição em municípios? O caso das eleições municipais de Minas Gerais – 2000. **Informe Gepec, Cascavél**, v. 9, n. 2, p. 1-22, 2005.
- ARAUJO JÚNIOR, Ari Francisco de; PIRES, Tiago Silva. A vantagem do incumbente nas eleições municipais e estaduais brasileiras: um estudo de 2000 a 2018. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 1, p. 69-91, 23 mar. 2020. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). <http://dx.doi.org/10.21874/rsp.v71i1.3992>.
- BALTAZAR, Samuel Gonçalves Freitas; RAMOS, Francisco S. Prefeitos em segundo mandato são mais propensos a comportamentos ilícitos? Uma análise para os municípios brasileiros - 2009-2012. In: **48º Encontro Nacional de Economia**, 2020, On Line. Anais. ANPEC, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://en.anpec.org.br/index.php#programming>. Acesso em: 21 fev. 2021.
- BANHOS, Pedro Paes de Andrade. **A reeleição no presidencialismo Brasileiro**. 157 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Reeleição para o executivo municipal no Brasil (2000-2008). **Revista debates**, Porto Alegre, v.3, n.2, p. 97-115, jul.-dez. 2009
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 7, p. 285-318, abr. 2012.
- BARRETO, Alvaro Augusto de Borba. Cabeça e Corpo: incumbent versus partido nas eleições municipais brasileiras (2000-2012). In: **ABCP**, 9., 2014, Brasília. Anais. p. 1-22.
- BATISTA, Mariana. Incentivos da dinâmica política sobre a corrupção: Reeleição, competitividade e coalizões nos municípios brasileiros. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 87-106, jun. 2013.
- BORGES, André. Já não se fazem mais máquinas políticas como antigamente. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 35, p. 167, 2010.
- BRAMBOR, Thomas; CENEVIVA, Ricardo. Reeleição e continuísmo nos municípios brasileiros. **Novos Estudos**, São Paulo, nº 93, p. 9-21, jul. 2012.
- CARDARELLO, Antonio. **La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional. Un estudio de tres casos**. 2009. 243 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- CÁRDENAS, Ernesto; CORREDOR, Frederico. El juez constitucional y la reelección presidencial en américa latina. **Revista de Economía Institucional**, Bogotá, vol. 20, n.º 38, p. 45-70, 2018.
- CAVALCANTE, Pedro. Vale a pena ser um bom prefeito? Comportamento eleitoral e reeleição no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, vol. 21, nº 1, p. 87-104, abr. 2015.
- CAVALCANTE, Pedro. Desempenho fiscal e eleições no Brasil: uma análise comparada dos governos municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 307-330, abr. 2016.

CAVALCANTI, João Barbalho Uchôa. **Constituição Federal Brasileira(1891)**. Brasília: Senado Federal, 2002.

CONCEIÇÃO, Bruno da Silva. Sistema eleitoral e reeleição nas eleições municipais de 2012 para o executivo no Brasil. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, Porto Alegre, v. 6, p. 11-25, 2015.

DELIBERADOR, Giuliano Savioli; KOMATA, Nicanor Barry. Reeleição nas eleições municipais de 2008. 2009. **Centro de Estudos Políticos e Sociais (CEPES)**. Disponível em: http://www.cepes.org.br/home/index.php?option=com_content&view=article&id=272:reeleicao-nas-eleicoes-municipais-de-20. Acesso em: 10 jun. 2020.

FERNANDES, Ivan Filipe de Almeida Lopes; FERNANDES, Gustavo Andrey de Almeida Lopes. A importância do crescimento econômico local na escolha do chefe do Executivo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 4, p. 653-688, ago. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612146091>.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports. 2009. **IZA**. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=998235>. Acesso em: 11 set. 2020.

FERRAZ, Cláudio; FINAN, Frederico. Exposing corrupt politicians: the effects of Brazil's publicly released audits on electoral outcomes. 2008. *The Quarterly Journal of Economics*. Disponível em: https://eml.berkeley.edu/~ffinan/Finan_Audit.pdf . Acesso em: 11 out. 2020.

GOIRIS., Fabio Anibal. **Transição político-democrática no Paraguai: a trajetória oposicionista do partido liberal radical autêntico - PLRA (1989-1993)**. 247 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1996.

GUARNIERI, F. Voto estratégico e coordenação eleitoral testando a Lei de Duverger no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 30, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/WnC9dqbZwQGZwj9yf4ggMZB/?format=html&lang=pt> . Acesso em: 27 abr. 2023.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. Os artigos federalistas (1787 – 1788). **Editores Nova Fronteira**, Rio de Janeiro, 1987.

KLAŠNJA, Marko; TITIUNIK, Rocio. The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability. **American Political Science Review**, Michigan, v. 1, n. 111, p. 129-148, 2017.

KLEIN, Fabio Alvim. Reelection incentives and political budget cycle: evidence from Brazil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, p. 283-337, abr. 2010.

MAGALHÃES, L. de. (2012). Incumbency effects in Brazilian mayoral elections: a regression discontinuity design. Working Paper 12/284. Bristol: CMPO, **University of Bristol**.

MARCINIUK, Fernanda Ledo; BUGARIN, Maurício S. A influência da reeleição nas políticas fiscais subnacionais. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 73, n. 2, p. 181-212, 2019.

MENDES, Marcos; ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. Reeleição sob informação imperfeita: evidência para os municípios brasileiros. **Textos para discussão do**

- Departamento de Economia/UnB. Brasília:** Ed. UnB, 2004a. 27 p. (Série Textos para Discussão, 313). Disponível em:<<http://www.unb.br/face/eco/cpe/TD/313maio2004MarcoseCAlexandre.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2019.
- MENDES, Marcos; ROCHA, Carlos Alexandre Amorim. O que reelege um prefeito? **Brasília:** Senado, 2004b. (Textos para discussão n. 4)
- MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício. Reeleição e política fiscal: um estudo dos efeitos da reeleição nos gastos públicos. **Revista de Economia Aplicada**, Ribeirão Preto, v. 5, n. 3, p. 600-622, jul.-set. 2001.
- MENEGUIN, Fernando B.; BUGARIN, Maurício; CARVALHO, Alexandre X. de. O que leva um governante à reeleição? Brasília: **IPEA**, 2005. Textos para discussão n. 1135. Disponível em:<http://desafios2.ipea.gov.br/pub/td/2005/td_1135.pdf>. Acesso em: 2 out, 2019.
- MOREIRA, Manoel Gehrke Ryff. Are Incumbents Advantaged?: evidence from brazilian municipalities using a quasi-experimental approach. In: **Encontro Brasileiro de Econometria**, 34., 2012, Porto de Galinhas. Anais [...]. Porto de Galinhas: SBE, 2012. p. 1-22.
- NOVAES, Lucas; SCHIUMERINI, Luis E.. Exogenous commodity shocks and the electoral returns to office:: evidence from Brazil. 2015. Disponível em: <https://econpapers.repec.org/paper/anpen2015/076.htm>. Acesso em: 07 set. 2020.
- OLIVEIRA, Adriano; SANTOS, Roberto. Boas administrações elegem candidatos? uma análise do comportamento dos eleitores em sete capitais brasileiras nas eleições de 2008. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 3, n. 2, p. 116-138, 2009.
- PENFOLD, Michael; CORRALES, Javier; HERNÁNDEZ, Gonzalo. Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. **Revista de Ciencia Política**, Buenos Aires, v. 34, n. 3, p. 537-559, 2014.
- PEREIRA, Carlos; MELO, Marcos André. Reelecting Corrupt Incumbents in Exchange for Public Goods: Rouba mas faz in Brazil. **Latin American Research Review**. v. 50, n.4, p. 88 – 115, jan. 2015.
- PEREIRA, Carlos; MELO, Marcos André; FIGUEIREDO, Carlos Mauricio. The Corruption-Enhancing Role of Re-Election Incentives? **Counterintuitive Evidence from Brazil's Audit Reports. Political Research Quarterly**, v. 62, n. 4, p. 731-744, set. 2009.
- PLANA, Manuel. Pancho Villa e a revolução mexicana. São Paulo: **Ática**, 1996.
- RODRIGUES, Alexandre de Cássio; RODRIGUES, Suzana Braga. Governança pública e reeleições municipais em Minas Gerais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 12, n. 1, p. 1-18, 2020.
- SAKURAI, Sérgio Naruhiko; MENEZES FILHO, Naércio Aquino. Fiscal policy and reelection in Brazilian municipalities. **Public Choice**, v. 137, n. 1-2, p. 301-314, oct. 2007.
- SAKURAI, Sérgio Naruhiko. Testando a Hipótese de Ciclos Eleitorais Racionais nas Eleições dos Municípios Paulistas. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 2, n. 35, p. 297-315, jun. 2005.

SAKURAI, Sérgio Naruhiko; MENEZES FILHO, Naércio Aquino. Política Fiscal e Reeleição nos municípios brasileiros: uma análise via dados em painel para o período 1988 - 2000. *In: Encontro nacional de economia*, 35, 2007, Recife. Anais. p. 1-20.

SERRAFERO, Mario D. La reelección presidencial indefinida en américa latina. **Revista de Instituciones, Ideas y Mercados**, Buenos Aires, n. 54, p. 225-259, maio 2011.

SILVA, Felipe de Figueiredo; BRAGA, Marcelo José. Determinantes da reeleição municipal da Bahia para o período de 2000 a 2008. **Planejamento e Políticas Públicas, Brasília**, n. 40, p. 257-276, jul. 2013.

SOARES, Kelly Cristina Costa. **Por que os atores mudaram as regras do jogo? A Emenda da reeleição e os efeitos na condução do poder presidencial na arena legislativa**. 170 f. Tese (Doutorado) – Curso de Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2010.

TEIXEIRA, Augusta; MARONA, Marjorie. Punição eleitoral e contas irregulares nas eleições para prefeito (2004-2016). **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 113-137, ago. 2019.

TITIUNIK, R. Incumbency Advantage in Brazil: Evidence from Municipal Mayor Elections. **Berkeley**, CA, apr. 2009. Disponível em: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.178.6489&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em: 30 junho 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis. A democracia na América. Ed. **Martins Fontes**, São Paulo, 2005.

VEIGA, Luciana Fernandes; SANTOS, Sandra Avi dos; NEVES, Daniela Silva. Como a avaliação do governo local, a imagem dos candidatos e a configuração da disputa influenciam na reeleição do prefeito: Evidências de oito capitais no Brasil, 2008. *In: WAPOR*, 4, 2011, Belo Horizonte.

Renato Barreto de Souza

Doutor em Ciência Política pela Uerj, professor do Instituto Federal Fluminense (IFF).

João Gabriel Ribeiro Pessanha Leal

Doutorando da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (Ensp/Fiocruz), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO).