

2012

EM DEBATE

OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um periódico do grupo de pesquisa Opinião Pública,
Marketing Político e Comportamento Eleitoral

Ano 4 - N.01
Abril de 2012
ISSN: 2176 - 4883



DOSSIÊ O PAPEL DA OPOSIÇÃO

Helcimara Telles
Bruno Speck
João Franciso Meira
Isabel Ferin Cunha

Opinião
Sandra Avi dos Santos

Resenha
Felipe Riccio

Periódico Eletrônico do Grupo de
Pesquisa "Opinião Pública, Marketing
Político e Comportamento Eleitoral"



Universidade Federal de Minas Gerais
Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627
Campus Pampulha CEP: 31.270-901
Belo Horizonte - MG - Brasil
Tel: (31) 3409-3823

GRUPO DE PESQUISA OPINIÃO PÚBLICA, MARKETING POLÍTICO E COMPORTAMENTO ELEITORAL

Em Debate

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política

Missão

Publicar artigos e ensaios que debatam a conjuntura política e temas das áreas de opinião pública, marketing político, comportamento eleitoral e partidos.

Coordenação:

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Conselho Editorial

Antônio Lavareda – IPESPE

Aquilles Magide – UFPE

Bruno Dallari – UFPR

Cloves Luiz Pereira Oliveira – UFBA

Dalmir Francisco – UFMG

Denise Paiva Ferreira – UFG

Gustavo Venturi Júnior – USP

Helcimara de Souza Telles – UFMG

Heloisa Dias Bezerra – UFG

Julian Borba – UFSC

Luciana Fernandes Veiga – UFPR

Luiz Ademir de Oliveira – UFSJ

Luiz Cláudio Lourenço – UFBA

Malco Braga Camargos – PUC-MINAS

Marcus Figueiredo – IESP/UERJ

Mathieu Turgeon – UnB

Rubens de Toledo Júnior – UFBA

Pedro Santos Mundim – UFG

Silvana Krause – UFRGS

Yan de Souza Carreirão – UFPR

Jornalista Responsável

Érica Anita Baptista

Equipe Técnica:

Érica Anita Baptista

Johnatan Max Ferreira

Paulo Victor Teixeira Pereira de Melo

Endereço

Universidade Federal de Minas Gerais

Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Ciência Política –

DCP

Av. Antônio Carlos, 6.627 - Belo Horizonte

Minas Gerais – Brasil – CEP: 31.270-901

+ (55) 31 3409 3823

Email: marketing-politico@uol.com.br

Twitter: [@OpPublica](https://twitter.com/OpPublica)

Parceria

Instituto de Pesquisas Sociais, Políticas
e Econômicas – IPESPE

As opiniões expressas nos artigos são de
inteira responsabilidade dos autores.

EM DEBATE

Periódico de Opinião Pública e Conjuntura Política
Ano IV, Número I, Abril de 2012.

SUMÁRIO

Editorial	5-6
Dossiê: “O papel da oposição”	
<ul style="list-style-type: none">• A oposição brasileira em tempos de alta popularidade do incumbente Helcimara de Souza Telles	7-10
<ul style="list-style-type: none">• A “força” das oposições nas Assembleias Legislativas brasileiras Bruno Speck Fernando Augusto Bizarro Neto	11-19
<ul style="list-style-type: none">• Vale a pena ser oposição no Brasil? João Franciso Meira	20-25
<ul style="list-style-type: none">• Oposição política e crise econômica em Portugal Isabel Ferin Cunha	26-31
Opinião	
<ul style="list-style-type: none">• Possibilidades de reeleição e sucessão nas capitais brasileiras Sandra Avi	32-37

Resenha

- **Propaganda gubernamental: táticas e iconografías del poder** 38-43
Felipe Riccio
- Colaboradores desta edição** 44-45

EDITORIAL

O papel da oposição

As últimas eleições para cargos majoritários e proporcionais – nacionais, estaduais e municipais – têm demonstrado a fragilidade do desempenho eleitoral das oposições brasileiras, bem como a dificuldade para sua atuação nos legislativos. Este quadro pode ser reflexo não apenas de alianças políticas, mas também da posição adotada pelas oposições nas três esferas do poder. Por se tratar de um ano em que serão realizadas eleições para prefeito e vereadores em todo o país, e considerando a importância das eleições locais como um significativo processo discursivo, de costuras de alianças e de desenho de posicionamentos para as próximas eleições presidenciais, a primeira edição do Em Debate de 2012 pretende analisar as oposições brasileiras, traçar um perfil atual e, diante disso, discutir o que se pode esperar de sua atuação nos próximos pleitos.

Helcimara de Souza Telles, professora da Universidade Federal de Minas Gerais e coordenadora do grupo de pesquisa “Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral”, trata da ausência de uma oposição programaticamente definida e estrategicamente posicionada. Tratando das coligações, as eleições de 2008 e 2010 foram destacadas e a movimentação da oposição no período entre eleições também ganhou relevo.

Bruno Speck, professor do departamento de Ciência Política da Unicamp, e Fernando Bizzarro Neto, mestrando em Ciência Política na mesma instituição, analisam a oposição no contexto do parlamento nos estados brasileiros. A partir de dados reunidos da pesquisa “Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros”, os autores investigaram a força das oposições nas Assembleias Legislativas na legislatura 2007-2011, mensurada a partir da ocupação de cadeiras e de cargos no interior da estrutura decisória dos parlamentos.

João Francisco Meira, sócio-diretor do instituto de pesquisas Vox Populi, explora em seu ensaio alguns aspectos institucionais do processo eleitoral brasileiro, na tentativa de verificar se a introdução da regra que permite a reeleição para cargos executivos apresenta obstáculos à alternância no poder. O autor buscou indicadores que permitam refletir sobre quais as dificuldades que a oposição brasileira enfrenta nesta quadra de nossa história política.

Isabel Ferin Cunha, professora do Instituto de Estudos Jornalísticos da Universidade de Coimbra, aborda a crise financeira internacional que eclodiu na Europa em 2007, focando-se especialmente em Portugal, e apresentando esse cenário de endividamento externo e interno a qual o país enfrenta desde o começo do milênio para ilustrar esse contexto desfavorável à democracia. Portugal é atualmente governado por uma coligação à direita, em que se tem uma oposição parlamentar fragilizada.

Na seção *Opinião*, Sandra Avi dos Santos, doutoranda pela Universidade Federal do Paraná, apresenta uma categorização de candidatos a prefeito para o pleito municipal de 2012 levando em consideração aqueles eleitos em 2008 que cumpriram o primeiro mandato na íntegra; os vice-prefeitos que assumiram o cargo em 2010; e os atuais vice-prefeitos que poderão candidatar-se a um primeiro mandato.

Na seção *Resenha*, Felipe Riccio, mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais, analisa o livro “Propaganda governamental: táticas e iconografias del poder” que traça um breve panorama da história da propaganda governamental, concentrando-se, sobretudo, nas propagandas governamentais a partir do século XX.

A OPOSIÇÃO BRASILEIRA EM TEMPOS DE ALTA POPULARIDADE DO INCUMBENTE

The Brazilian opposition in times of high popularity of the incumbent

Helcimara de Souza Telles
Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)
✉ mara-telles@uol.com.br

Resumo: O artigo aborda a falta de uma oposição definida na política brasileira e o posicionamento estratégico dos partidos em busca de melhores resultados eleitorais. A autora faz comparações entre os pleitos de 2008 e 2010 dando relevo às coligações estabelecidas e destacando a movimentação da oposição nos cenários eleitorais e sua atuação em períodos entre eleições.

Palavras-chaves: oposição; ideologia; governo federal.

Abstract: The article discusses the lack of an opposition defined in Brazilian politics and the strategic positioning of the parties in search of better election results. The author makes important comparisons between the 2008 and 2010 elections giving prominence to established coalitions and highlighting the movement of opposition in the election scenarios and their performance in the periods between elections.

Key words: opposition; ideology; federal government.

Recentemente organizei, em parceria com o cientista político Antônio Lavareda, um livro que trata sobre as eleições para prefeito no Brasil. Intitulado “Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais”, a idéia de editarmos o livro baseou-se na constatação de uma lacuna nos estudos eleitorais brasileiros referentes à sua dimensão municipal. Deste modo, o livro foi concebido para compor análises do processo eleitoral de 2008 relativas às capitais de todas as cinco regiões do país. Trinta e dois pesquisadores de diferentes instituições assinaram os artigos. Os capítulos investigaram a “lógica” do eleitor, adotando-se diferentes hipóteses. Alguns padrões semelhantes foram encontrados, como o fato de que horário eleitoral

e as campanhas emergirem como importantes elementos para a decisão de voto.

Nos capítulos do livro, observa-se que uma das características mais marcantes das eleições de 2008 foi o fato de que foram realizadas sobre um contexto de forte crescimento econômico, o que possibilitou o repasse de vultosas verbas para os municípios, permitindo que os prefeitos realizassem suas promessas de campanhas. Tal conjuntura favoreceu que antigos adversários se aliassem e se apresentassem como “parceiros” do governo federal e “continuadores” de suas políticas públicas. Em Belo Horizonte, por exemplo, partidos rivais, como o PSDB e o PT, realizaram um acordo informal para garantir a eleição de um mesmo candidato a prefeito. Alianças desta natureza foram comuns em vários municípios brasileiros e o percentual de prefeitos reeleitos nas capitais alcançou quase 100%, em 2008.

Algumas lições podem ser extraídas destas municipais para iluminar o papel relativamente frágil em que se encontram atualmente as oposições brasileiras. O ocorrido naquelas eleições repetiu-se em 2010 e parece que permanecerá em 2012: campanhas com apelos personalistas, um lugar reduzido para os partidos na propaganda eleitoral e, sobretudo, políticos de diversas matizes ideológicas declarando-se como continuadores da “obra” do Governo Federal. Os candidatos aos cargos proporcionais e executivos, tanto os de “situação” quanto os de “oposição”, miravam os eleitores que estavam satisfeitos com a economia e com a administração de Lula da Silva e que se inclinavam a votar nos candidatos que representassem o “governismo”. Mostrando-se como aliados preferenciais de Lula, os aspirantes buscavam associar sua imagem a do ex-presidente, como se tal parceria pudesse garantir o bom governo no município.

Assim, as coligações políticas foram evidentes em 2008 e muitos partidos com histórica rivalidade se uniram pragmaticamente em nome do êxito eleitoral imediato. O alinhamento ao Governo Federal foi mantido nas

presidenciais de 2010, ocasião em que até mesmo José Serra - do PSDB, declarava-se como “continuador” do governo. O tucano buscava convencer o eleitorado de que era portador do perfil mais competente para manter as conquistas econômicas e sociais de Lula da Silva. Nestas presidenciais, nenhum partido – exceto o nanico PSOL – questionou estruturalmente os projetos econômicos e políticos do Governo Federal ou apresentou solução alternativa àquela ofertada pelo Planalto. Esta estratégia de diluição do discurso oposicionista não é novidade na história política brasileira. Já se pôde ver que prefeitos e governadores de partidos com ideologias concorrentes podem se unir em torno de nomes, baseando-se, sobretudo, em pesquisas de opinião e nos índices de popularidade, o que indica a persistência da política “governista” e os resquícios de personalismo na cultura política brasileira. Não é outra a razão que por sua natureza governista que o PMDB mantém-se há décadas sendo cobiçado por qualquer governo, da direita à esquerda.

A estratégia adotada pela oposição tem sido marcada pela passividade e se baseia menos na apresentação de suas diferenças ideológicas com o atual governo e mais na esperança de que o Planalto seja naturalmente desgastado pelo anúncio das denúncias de corrupção exibidos pela mídia. A oposição parece estar convencida de que o melhor para sua expansão é “pegar carona” nestas matérias jornalísticas. Por isto, ao invés de pautar a agenda política, ela se deixou dominar pela agenda midiática. Menos do que se fortalecer pelo diálogo com os eleitores insatisfeitos, pela disseminação de suas idéias e pela captura de novas lideranças, os grupos oposicionistas apenas aguardam que o governo seja minado espontaneamente por seus próprios erros, expostos pelos meios de comunicação. Todavia, os escândalos exibidos podem ser excelentes fontes para a venda de jornais e podem servir para aumentar o número de acessos às redes sociais. Mas, não há indicadores precisos para se esperar que os assuntos que circulam com sucesso nesses ambientes gerem adesão popular e votos nas urnas para as oposições.

A avaliação extremamente positiva da Presidente Dilma Roussef foi produzida pelos acertos da equipe de governo, mas também pelos equívocos desta estratégia oposicionista. A Presidente tem hoje ao seu lado a máquina e a opinião pública, e em suas mãos, a oposição. Refém da conduta de buscar parceiros com base principalmente na “popularidade” dos candidatos, os grupos políticos oposicionistas aceitaram trocar alguns ganhos eleitorais pontuais e alguns governos de Estados e prefeituras, em detrimento de projetos de longo prazo.

Além dos fatores acima, a oposição ainda não foi capaz de trazer ao público um candidato para as próximas presidenciais que exiba alta popularidade – Aécio Neves ainda não decolou e José Serra parece estar restrito aos (ainda) fiéis eleitores do Estado de São Paulo. Mas, cabe destacar que o mais significativo é que os grupos de oposição não introduziram nenhum elemento na agenda política que fosse capaz de distingui-los dos demais grupos governistas.

A decorrência desta estratégia é a de que, transcorrido um ano de um mandato sob constantes denúncias de corrupção, a Presidente aumentou sua popularidade e parece ter convencido aos brasileiros de Norte a Sul de que ela produz uma boa governança. Nesta situação, mais do que lançar novas denúncias, que mostraram ser frágeis para debilitar o governo, a única alternativa que cabe à oposição é a de atirar um primeira pedra para além do denunciamento e dos escândalos. Mas qual é o alvo que a oposição pretende atacar e como ela irá se diferenciar das propostas exibidas pelo Governo Federal? Cabe a ela responder a isso e proporcionar à opinião pública uma proposta alternativa àquela trazida pela atual coalizão que governa o país. Caso não atire boas pedras e ajuste a sua pontaria, a oposição corre o risco de se afogar nos índices da popularidade da administração federal.

A “FORÇA” DAS OPOSIÇÕES NAS ASSEMBLEIAS LEGISLATIVAS BRASILEIRAS

The “strength” of oppositions in Brazilian Legislative Assemblies

Bruno Wilhelm Speck
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
✉ bruno.speck@terra.com.br

Fernando Augusto Bizzarro Neto
Universidade Estadual de Campinas (Unicamp)
✉ bizzarro12@hotmail.com

Resumo: Neste artigo, é retomada a análise da oposição no contexto do parlamento, mais especificamente nos estados brasileiros. Os autores buscam analisar a força das oposições nas Assembleias Legislativas na legislatura 2007-2011, medida a partir da ocupação de cadeiras e de cargos no interior da estrutura decisória dos legislativos.

Palavras-chaves: oposição; Assembleia Legislativa; poder.

Abstract: In this article, the examination of the opposition within the parliament is resumption, more specifically in the Brazilian states. The authors seek to analyze the strength of opposition in the Legislative Assemblies in the legislature 2007-2011, measured from the occupation of seats and positions within the decision structure of legislative.

Key words: opposition; Legislative Assembly; power.

Seja qual for o referencial teórico que adotemos, a existência de oposição é uma condição necessária para o regime democrático. Qualquer tentativa de compreensão da democracia exige também a análise da oposição política e de sua participação no regime. A revisão da literatura sobre o tema, contudo, evidencia que a análise da oposição é um assunto subdesenvolvido pelos estudiosos da democracia, tanto teoricamente, quanto empiricamente (BRACK e WEINBLUM, 2011). No caso brasileiro o cenário não é diferente e a análise das oposições está ausente do debate contemporâneo (RUELA, 2011).

Pretendemos aqui nos aproximar do tema. Ainda que saibamos que a noção de oposição política no regime democrático incorpora uma miríade de atores e espaços de atuação, retomaremos a análise da oposição no contexto do parlamento, mais especificamente dos legislativos nos estados brasileiros. Partindo de dados recolhidos pela Pesquisa “Sistemas de Integridade nos Estados Brasileiros”, realizada pelo Instituto Ethos em convênio com a Controladoria Geral da União e o CESOP – UNICAMP, buscaremos analisar a força das oposições nas Assembléias Legislativas na legislatura 2007-2011, medida a partir da ocupação de cadeiras e de cargos no interior da estrutura decisória dos parlamentos. Tais dados foram obtidos a partir de fontes documentais oficiais fornecidas pelos tribunais eleitorais, pelos governos e pelas Assembléias, bem como por meio de consultas diretas às instituições.

A divisão de poderes: base aliada vs oposição

A divisão clássica dos poderes entre legislativo e executivo prevê para o primeiro o papel de debater e aprovar regras (leis) que regem o convívio em sociedade, de decidir sobre a alocação dos recursos estatais (orçamento), bem como acompanhar de forma crítica a gestão pública (fiscalização). Na prática, a distribuição desses papéis se afastou do modelo inicialmente proposto. Max Weber notou que os Legislativos deixaram de ser apenas o palco do debate político, tornando-se instituições que se envolvem profundamente nos aspectos técnicos da gestão pública, dialogando com o governo sobre os projetos políticos futuros e acompanhando a sua implementação. Por outro lado, esta presença constante do Legislativo nos assuntos dos governos obrigou-os a formar uma base de apoio no Legislativo para realizar os seus projetos.

Dessa forma, o que divide parlamentos é a divisão entre base aliada e oposição. Nessa definição simplificada, a oposição inclui todos os representantes no Legislativo que não fazem parte da base aliada.

Possivelmente uma teoria mais elaborada sobre a oposição teria que matizar diferentes formas de oposição, além de englobar governos eleitos em outros âmbitos da federação por partidos de oposição. Neste trabalho nos limitamos à primeira definição.

Estas adaptações também têm reflexos na distribuição das funções de legislar e fiscalizar. Grande parte das iniciativas de lei bem-sucedidas são propostas pelo Executivo, sendo este poder também o responsável pela elaboração do orçamento. Nessas matérias o Legislativo tem sua atuação limitada. Por outro lado, a responsabilidade de fiscalizar o governo recai sobre a oposição no legislativo. Para fortalecê-la neste papel, muitos poderes como, por exemplo, a abertura de CPIs não são vinculados à lógica da maioria parlamentar. A oposição também deve confrontar os cidadãos com alternativas para as decisões políticas do governo e formar lideranças capazes de defender estes projetos alternativos nas eleições populares.

A construção da base aliada em três etapas

A história política recente do Brasil mostrou que a capacidade do governo de construir bases sólidas de apoio no Congresso é grande. No caso de Sarney ela consistia na maioria obtida pelo PMDB após as eleições de 1986. Os governos FHC, Lula e Dilma igualmente se apoiaram em coalizões majoritárias no Congresso, sendo que o último tem sido questionado pela exacerbação da base de apoio que mantém no Congresso. Governos com bases minoritárias, como o de Collor, são a exceção.

A construção de bases de apoio no legislativo se dá em três etapas. Em um primeiro momento os partidos e candidatos se posicionam durante a campanha eleitoral. As coligações em torno de candidaturas majoritárias são um primeiro passo para formar alianças para exercício do poder. Após as eleições os atores precisam se reposicionar. O governo monta a sua base de apoio no legislativo, partilhando o poder entre os aliados. O terceiro

momento se estende sobre a execução do mandato. Nesta fase podemos observar flutuações entre a base de apoio e a oposição no Legislativo.

A oposição nos Estados

Olhando para os governos estaduais, observamos que o sistema político brasileiro imprime dinâmicas separadas às três etapas. A capacidade de formar coalizões vencedoras na primeira etapa, a disputa eleitoral, é limitada. Há diferentes forças em jogo e os incentivos produzidos pela representação proporcional com lista aberta na eleição legislativa e pela disputa majoritária de dois turnos no pleito para o governo tendem a intensificar a fragmentação do sistema partidário. Por outro lado, as coligações nas eleições majoritárias atenuam esta tendência à fragmentação, limitando o número de candidaturas competitivas (CORTEZ, 2009).

Dessa forma, a fragmentação predomina sobre as forças centrípetas e as coligações formadas para as eleições não produzem maiorias parlamentares, como mostra o levantamento dos resultados eleitorais para 2006. A Tabela 1 mostra que somente em seis estados (AC, CE, GO, MG, MS, MT) a coalizão que apoiou o governador vencedor saiu das eleições já com maioria (metade +1) dos Deputados na Assembléia Legislativa. Em todos os outros 20 Estados e no Distrito Federal a coligação vencedora elegeu menos da metade dos Deputados na AL. Em nove estados (AL, AP, BA, PA, PB, PR, RO, RS, SE), a oposição conquistou menos de um terço das cadeiras.

Tabela 1: Relação de forças entre governo e oposição nos Estados em três momentos

	Deputados Estaduais que integram a base aliada...		
	...nas coligações para eleição do governador	... no início do governo	... no final do terceiro ano do governo
AC	58,3%	66,7%	70,8%
AL	22,2%	s/d	s/d
AM	41,7%	79,2%	87,5%
AP	33,3%	75,0%	79,2%
BA	33,3%	36,5%	41,3%
CE	54,3%	93,5%	93,5%
DF	37,5%	79,2%	79,2%
ES	36,7%	96,7%	96,7%
GO	53,7%	68,3%	70,7%
MA	38,1%	33,3%	47,6%*
MG	51,9%	61,0%	63,6%
MS	62,5%	83,3%	83,3%
MT	66,7%	75,0%	79,2%
PA	19,5%	36,6%	34,1%
PB	47,2%	36,1%	50,0%*
PE	26,5%	53,1%	67,3%
PI	36,7%	50,0%	56,7%
PR	31,5%	83,3%	85,2%
RJ	47,1%	71,4%	75,7%
RN	50,0%	66,7%	62,5%
RO	29,2%	62,5%	62,5%
RR	41,7%	79,2%	75,0%*
RS	21,8%	76,4%	74,5%
SC	42,5%	57,5%	57,5%
SE	28,0%	68,0%	72,0%
SP	44,7%	75,5%	76,6%
TO	45,8%	79,2%	70,8%

A tabela marca três situações: base aliada $\geq 50\%$ (branco), de $>50\%$ a $66,6\%$ (cinza claro), $>66,6\%$ (cinza escuro). *No Maranhão, Paraíba e Roraima os governadores foram substituídos por decisões da Justiça Eleitoral, o que implicou em mudança na composição das coalizões de governo e oposição na Assembléia no terceiro período.

A princípio seria possível que os governadores eleitos exercessem o mandato com uma base minoritária, buscando apoio para os seus projetos em cada caso (CASARÕES, 2008). Porém, a maioria dos governadores eleitos no Brasil recompõe a sua base de apoio imediatamente após a eleição, de forma a garantir uma base aliada majoritária na AL. Somente em cinco Estados (BA, MA, PA, PB, PI) os governadores não conseguiram formar coalizões majoritárias para apoiar os projetos do seu governo nas ALs. Na Bahia e no Maranhão, candidatos de esquerda se elegeram contra oligarquias que dominaram a política local durante muitos anos. Diferentemente, os governadores na Paraíba e no Piauí não conseguiram montar uma base majoritária, apesar de exercer o seu segundo mandato no governo do Estado.

Porém, a disputa pela distribuição de poder entre governo e oposição não termina com estes ajustes pós-eleitorais. No decorrer do exercício do seu mandato, a força gravitacional do governo exerce influência sobre os deputados. Individualmente ou em bancadas, parlamentares migram da oposição para o governo. A tabela 1 mostra que em 14 Estados o governador conseguiu ampliar a sua base, contra somente quatro Estados com movimento inverso. Nos outros Estados a situação ficou estável¹.

O espaço da oposição, espelho deste esforço dos governadores para garantir apoio na AL, diminui significativamente. Em 17 Estados ela encontra-se, ao final do ano de 2009, ocupando menos de 1/3 das cadeiras no Legislativo. No Ceará menos de 10% dos Deputados não integram a base de sustentação do governo e no Espírito Santo o único Deputado de oposição atuava à revelia de seu partido. Nestas condições, o cumprimento do papel de fiscal do governo se torna um exercício difícil.

¹ Os dados referentes à oposição ao “final” do governo referem-se à composição das ALs no final do ano de 2009. Optamos por essa data para minimizar os efeitos produzidos pela competição eleitoral estadual em 2010 sobre a composição da coalizão de governo (afastamento de partidos e entrada de suplentes).

A distribuição do poder nas mesas e nas comissões legislativas

Um outro indicador da força da oposição nas Assembleias Legislativa é a análise de sua capacidade de ocupar os espaços de poder disponíveis no interior da instituição, como cargos na Mesa Diretora e a direção das Comissões Permanentes. Ainda que a regra da proporcionalidade seja normalmente apontada como o eixo de distribuição de poder no legislativo, a análise dos dados mostra que as oposições acabam constantemente sub-representadas, tanto na composição da Mesa Diretora quanto na ocupação da Presidência e Vice-Presidência das Comissões Permanentes.

Em 19 das 26 ALs para as quais obtivemos dados, a oposição foi sub-representada na Mesa Diretora (em AM, CE, ES, MS e SE, a oposição não ocupou nenhum cargo), apresentando uma sub-representação média de -12,3%. É interessante notar também que em dois dos três casos com maior sobre-representação da oposição, Paraíba (+46,8%) e Maranhão (+17,0%), a composição da Mesa Diretora aqui tomada como referência foi definida antes da posse dos novos governadores, ocorrida após a cassação de Cássio Cunha Lima e Jackson Lago em 2009. Em Roraima, também um dos casos com maior sobre-representação (+21,7%), o governador eleito foi igualmente cassado, mas em 2007.

No que tange às Comissões Permanentes, a oposição ocupou cargos de maneira mais proporcional, mas ainda assim em 12 das 23 ALs para as quais os dados foram obtidos a oposição foi sub-representada. Aqui, a amplitude da desproporcionalidade também foi menor, com média de 6,6% de sub-representação da oposição. Um dos pontos que se destacam na composição das Comissões Permanentes é o acúmulo de cargos por parte de alguns parlamentares, de forma que há casos em que um mesmo parlamentar ocupa cargos em quatro ou até mesmo seis Comissões diferentes.

Conclusão

Os dados aqui apresentados evidenciam que a força das oposições estaduais é bastante limitada. Ainda que a fragmentação do sistema partidário-eleitoral não produza imediatamente governos majoritários, a dinâmica de formação de governos baseados em grandes coalizões, característica essencial do “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988) se reproduz também ao nível subnacional. Nesse contexto, as oposições são sistematicamente minoritárias desde o início dos governos e se enfraquecem durante as legislaturas devido à atração de deputados de oposição que migram para partidos da base. Os dados aqui sintetizados também apontam que as oposições têm dificuldade em ocupar os espaços de poder no interior do parlamento estadual.

Nesse sentido, colocam-se evidentes desafios à atuação da oposição democrática no contexto subnacional brasileiro. Por um lado, os partidos de oposição individualmente atuam estrategicamente em um contexto bastante inóspito, no qual a possibilidade de defecção de seus membros está constantemente colocada – mesmo que as regras atuais estabelecidas pelo TSE tenham minimizado a migração partidária. Por outro lado, a oposição em geral fica debilitada, limitada em sua capacidade de cumprir as atividades que se espera dela, seja na fiscalização do Governo Estadual, na representação de interesses na elaboração de legislação e políticas públicas ou mesmo na construção de si própria como alternativa ao governo diante dos eleitores.

Referências

- ABRANCHES, S. H. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Dados*, vol.31, n.1, 1988.
- BRACK, N.; WEINBLUM, S. Political opposition: towards a renewed research agenda. *Interdisciplinary Political Studies*, vol.1, n.1, p.69-79, 2011.
- CASARÕES, G. *A economia política do governo Collor: discutindo a viabilidade de governos minoritários sob o presidencialismo de coalizão*. Dissertação de mestrado - Faculdade de Filosofia,

Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 138 p, 2008.

CORTEZ, R. *Eleições majoritárias e entrada estratégica no sistema partidário-eleitoral brasileiro*. Tese de doutorado - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2009.

RUELA, A. *Competitividade da oposição parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (1999-2003)*. Tese de Doutorado - Setor de Ciências Humanas, Letras e Artes, Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Universidade Federal do Paraná, 2011.

VALE A PENA SER OPOSIÇÃO NO BRASIL?

Be worth it opposition in Brazil?

João Francisco Meira

Instituto de Pesquisas Vox Populi

✉ jfmeira@voxpopuli.com.br

Resumo: *O artigo explora alguns aspectos institucionais do processo eleitoral brasileiro, na tentativa de verificar se a introdução da regra que permite a reeleição para cargos executivos apresenta obstáculos à alternância no poder. A intenção é encontrar indicadores que permitam refletir sobre quais são as dificuldades que a oposição brasileira enfrenta nesta quadra de nossa história política.*

Palavras-chaves: *oposição; reeleição; cargo executivo.*

Abstract: *The paper explores some institutional aspects of the Brazilian electoral process, in an attempt to verify whether the introduction of the rule that allows re-election to executive positions presents obstacles to the alternation in power. The intention is to find indicators to reflect on what the difficulties are that the opposition Brazilian faces at this point in our political history.*

Key words: *opposition; reelection; executive position.*

Desde que o Brasil adotou o instituto da reeleição para cargos executivos, ocorreu o que se poderia chamar de alongamento do ciclo de exercício do poder. Ao invés da disputa relativamente equilibrada entre candidato da situação *versus* candidatos de oposição, a nova regra introduziu – com bastante apoio do eleitorado à época - um tipo de competição pouco comum na história do país: a de incumbente contra desafiantes. O resultado dessa disputa, desequilibrada até o momento, parece ser um predomínio de vitórias dos incumbentes, em todos os níveis, sobre os desafiantes.

Os indicadores de sucesso eleitoral disponíveis dão conta de que o êxito na reeleição ocorre em todos os níveis do executivo. Além dos dois presidentes que, desde então, conseguiram a confirmação de seus mandatos; vemos que, no

plano do governo estadual, esse índice foi de 66,7% em 1998, chegou a 71,4 % em 2002 e 77,8% em 2010.

Nos municípios, a taxa de reeleição também é crescente, conforme a tabela abaixo:

Tabela 1: evolução da taxa de reeleição em nível municipal

Ano	2000	2004	2008
Reeleitos	58,2%	58,3%	66,9%

Fonte: Associação Nacional de Municípios / Os dados referem-se a incumbentes que concorreram à reeleição.

De um lado, os incumbentes contam com uma aparente vantagem na disputa que seria o fato de concorrerem no exercício do cargo e assim se beneficiarem da maior visibilidade de que a posição naturalmente desfruta. Além disso, teriam à disposição recursos de governo que poderiam utilizar em seu benefício eleitoral.

Se o percentual para o conjunto dos municípios já é alto, nas grandes cidades parece crescer ainda mais: segundo um levantamento para as eleições de 2008, em 62 dos maiores municípios brasileiros, o índice de reeleição chegou a 89%.

Por outro lado, os eleitores, já bastante experientes com os sucessivos processos eleitorais dentro da normalidade democrática, parecem tender a confirmar uma administração corrente, reelegendo-a, em lugar de se exporem às incertezas de um novo mandatário.

Um indicador que sugere explicação para esse fenômeno, pelo menos no nível municipal, é o IRFS, (Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão) que mede o desempenho dos prefeitos no que se refere às políticas social e fiscal adotadas pela administração. Há evidência de que prefeitos com melhor desempenho nesse indicador têm uma taxa superior de reeleição. No

plano estadual, há evidências de que governadores com melhor desempenho no plano econômico e fiscal também tem chances mais altas de serem “premiados” com a reeleição.

Noutras palavras, poder-se-ia dizer que os eleitores prefeririam um prefeito “mais ou menos” a um mandatário novo, com todo o preço a pagar pela montagem de uma nova administração e o aprendizado necessário a esta até que ponha o governo para funcionar.

Uma objeção clássica à regra da reeleição refere-se a possíveis entraves à alternância e, conseqüentemente, a perpetuação de uma pessoa, partido ou facção no poder. Particularmente na América Latina, onde o executivo tradicionalmente se sobrepôs aos demais poderes, durante longo tempo as constituições nacionais a vetaram. Não se pode afirmar que esse proviso tenha sido capaz de alcançar tal objetivo, a não ser no plano individual; haja vista, por exemplo, os 70 anos de predomínio ininterrupto do PRI no México (aliás, um dos poucos países do continente que mantém o princípio da não reeleição há quase um século) ou ainda a hegemonia do peronismo na Argentina antes e depois das ditaduras militares, com ou sem reeleição .

No caso brasileiro, a regra reeleitoral é uma inovação nas eleições presidenciais, embora fosse admitida no nível subnacional e local durante a República Velha. E seus resultados, do ponto de vista institucional, talvez sejam ainda pouco claros, dada a sua recente adoção.

Desde logo, porém, pode-se notar a ocorrência de dois tipos muito distintos de disputa: o primeiro, como visto, tem caráter quase plebiscitário, que é quando o incumbente tenta permanecer no cargo; e é alta a probabilidade de sucesso. Sua mais nítida consequência institucional é a de que praticamente temos uma expectativa de mandato de oito anos com um referendo do tipo “mid term” ao final de quatro anos; em que o eleitorado avalia

retrospectivamente o desempenho do incumbente. Vemos aí, portanto, efeito de alongamento do ciclo do mandato, que, sem a reeleição, necessariamente implicaria em renovação, senão alternância de poder.

Se um período de oito anos, pelo menos em potencial, para a duração de um mandato não parece demasiado longo, haja vista a comparação com outros países presidencialistas; devemos examinar mais detalhadamente o segundo tipo de eleição derivado da mudança de regra, a que poderíamos chamar de eleição sucessória, aquela em que o incumbente, não mais podendo disputar um terceiro mandato consecutivo, propicia uma oportunidade concreta de acesso ao poder de uma candidatura oposicionista.

Quando ocorre esse tipo de disputa, as condições de competitividade dos desafiantes parecem melhorar. Em eleições nacionais norte-americanas, por exemplo, temos que, ao longo de todo o século XX somente em duas oportunidades o partido no poder conseguiu um terceiro mandato, ocorrendo o que poderíamos denominar uma “sucessão bem-sucedida”. No caso brasileiro, desde 1946, em sete oportunidades, há apenas dois casos de continuidade sob regras democráticas: FHC, ex-ministro de Itamar Franco e Dilma Rousseff; ex-ministra de Lula, ambos apoiados pelos presidentes que se retiravam.

Quando examinamos as disputas desse tipo sucessório em escala subnacional, no nível dos estados verifica-se maior ocorrência da alternância, embora a continuidade seja significativa. Em alguns casos – como São Paulo (5 mandatos PSDB) e Acre (4 mandatos PT) – a permanência é mais evidente; enquanto a alternância, na maior parte das vezes será polarizada entre dois grupos políticos (ainda que haja troca de partido por parte de alguns candidatos), e ocorre com frequência em estados onde parece haver mais polarização partidária – como PT x PMDB no RS, MS e DF; PMDB x PSB em

PE; PFL/PSDB x PMDB no PR. No cômputo dos resultados possíveis de 60 eleições para governador, a alternância ocorre em 44 casos e a "sucessão bem sucedida" em 16.

Somente agora, em 2012, teremos o quarto pleito consecutivo em que há a possibilidade de reeleição para prefeitos. Trabalhos referentes às eleições anteriores não abordam o conjunto de quase seis mil municípios existentes, mas estudos limitados a grandes municípios dão-nos indícios de que, entre renovação completa ou mesmo retorno de um mandatário anterior, a mudança parece superar a continuidade: em 53% de 186 disputas ocorridas em 62 cidades com mais de 200 mil eleitores, a partir de 2000, não houve reeleição. Esse percentual inclui os casos em que os incumbentes já não poderiam disputar e são pouco conclusivos, portanto.

Um outro aspecto a considerar, e para o qual ainda é necessário prosseguir na obtenção de dados, refere-se à questão propriamente da alternância nesse nível, ou seja, na efetiva mudança de mãos do mando político nos municípios. Evidentemente, não há relação necessária entre o conceito de renovação e o de vitória eleitoral de um partido de oposição. No entanto, pelas evidências até aqui disponíveis, o que se pode afirmar é que, de fato, ocorreu um alongamento do ciclo de exercício do poder executivo de quatro para oito anos, mas que isto não necessariamente implica numa tendência de perpetuação no poder pelos grupos incumbentes.

Referências

- REIS, Fábio W. A Reelection e o Governo. In: REIS, Fábio W. *Tempo Presente*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 1999.
- BARRETO, Álvaro Augusto de Borba. Reelection para o Executivo Municipal no Brasil. *Revista Debates*. Porto Alegre, v.3, n.2, p. 97-115, julh.-dez, 2009.
- BARONE, Leonardo Sangali. *Responsabilização Política nos Estados Brasileiros: o voto econômico nas eleições para governador*. Dissertação (mestrado) – São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, 2009.

LAVAREDA, Antônio; TELLES, Helcimara. *Como o eleitor escolhe seu prefeito: Campanha e Voto nas eleições municipais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

CARDANELLO, Antonio. *La reelección inmediata del ejecutivo a nivel subnacional*. Un estudio de tres casos. Tese (Doutorado) – Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Ciência Política. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.

PORTO, Walter Costa. *História Eleitoral do Brasil*. Vol. 1 O voto no Brasil. Da Colônia à Quinta República. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 1989.

OPOSIÇÃO POLÍTICA E CRISE ECONÔMICA EM PORTUGAL

Political opposition and economic crisis in Portugal

Isabel Cunha

Instituto de Estudos Jornalísticos da Universidade de Coimbra (IEJ)

✉ barone.ferin@gmail.com

Resumo: O presente artigo aborda a crise financeira internacional que eclodiu na Europa em 2007, focando-se especialmente em Portugal, e apresentando esse cenário de endividamento externo e interno a qual o país enfrenta desde o começo do milênio para ilustrar esse contexto desfavorável à democracia, detentor de um atual governo de coligação à direita, em que se tem uma oposição parlamentar fragilizada.

Palavras-chaves: oposição política; crise econômica; Portugal.

Abstract: This article discusses the financial crisis that erupted in Europe in 2007, focusing especially in Portugal, and presenting this scenario of external and internal debt which the country is facing since the beginning of the millennium to illustrate this unfavorable context for democracy, holder of a current rightist government, which has a parliamentary opposition weakened.

Key words: political opposition; economic crisis; Portugal.

A crise financeira internacional eclodiu em setembro de 2007, despoletada pela falência do banco Lehman Brothers. Na Europa, as repercussões tiveram especial impacto na designada crise da dívida pública que começou a desenhar-se em 2009. O pedido de ajuda externa solicitado pela Grécia (Maio de 2010), pela Irlanda em (Novembro de 2010) e por Portugal (Abril de 2011), incapazes de cumprir os seus compromissos financeiros, consolida a Crise da Zona Euro. Este fenómeno, que é acompanhado pela pressão das agências americanas de rating (Moody's, Standard & Poor's e Fitch) que baixaram sucessivamente os níveis de creditação dos Estados e das empresas destes países — bem como da Bélgica, Espanha, Itália e França —, com base na especulação sobre possíveis incumprimentos, leva à implementação de medidas de “austeridade”. A implantação destas medidas, vigiada por

representantes do Banco Mundial, FMI e Banco Central Europeu (a *troika*) têm vindo a desencadear, em todos os países, sobretudo nos mais vulneráveis (Grécia, Irlanda e Portugal) contrações súbitas do PIB (superiores a 3%), aumento exponencial do desemprego (acima dos 15%), despedimentos em massa no sector público e no privado, rebaixamento compulsório dos salários e benefícios sociais, aumento generalizado dos impostos diretos e indiretos com consequências imediatas na destruição do tecido económico, falência de empresas e aumento (não contabilizado) da pobreza e da mortalidade.

Em Portugal, a “crise económica” se vinha arrastando desde o início do milénio, com crescente endividamento interno e externo, baixas taxas de crescimento do PIB (0,3 a 1,5%), aumento do desemprego e dificuldades em enfrentar a abertura aos mercados emergentes. Estudos empíricos sobre as coberturas jornalísticas dos finais de mandato de primeiros-ministros (António Guterres, 2001-2002; Santana-Lopes, 2004-2005) na imprensa de referência registam como tema recorrente as questões sobre o défice e a economia (Cunha, 2007: 30-38). Na cobertura das eleições legislativas de 2005, os temas dominantes das candidaturas, embora ainda apresentados sobre diversas perspetivas, focaram preferencialmente a situação das finanças públicas, aludindo repetidamente a ilícitos na governação. Em estudos realizados sobre as Legislativas de 2009, observou-se que os temas mais focados pelos partidos nos canais televisivos de sinal aberto foram, para além das “Ações de Campanha” (42,3%), as questões referentes à “Economia, Finanças e Crise” (19,9%) e aos “Escândalos e Processos Judiciais” (5,4%) (Cunha, 2010: 175-194). Nos canais de acesso pago, os temas “Escândalos e Processos Judiciais” (9,7%) e “Economia, Finanças e Crise” (4,9%) ocuparam, respetivamente, o terceiro e quarto lugar entre os temas mais referenciados na cobertura destas eleições. Estes exemplos, retirados de estudos empíricos sobre atos de democracia, ilustram que a cobertura jornalística da “crise” encontra-se, desde o início do milénio, cada vez mais associada à desocultação

de “casos”, identificados com corrupção, que adquirem grande visibilidade por envolverem figuras políticas no ativo, ou ex-dirigentes políticos dos três partidos com maior representatividade parlamentar (Partido Socialista, PS; Partido Social Democrático, PSD e Centro Democrático Social, CDS), como suspeitos.

Durante o mandato maioritário do governo socialista (2005-2009), presidido pelo primeiro-ministro José Sócrates, foram tomadas algumas medidas estruturais para reequilibrar o déficit mas a crise internacional acabou por anular estes esforços. Nas eleições de 2009 que atribuiu ao PS novo mandato, desta vez por minoria (36,56% contra 29,09% do maior partido da oposição, PSD), já eram visíveis as dificuldades da governação em consequência do aumento do déficit externo. Em pouco mais de um ano sucederam-se três “programas de estabilidade e crescimento” (PEC), inicialmente apoiados pelo então maior partido da oposição, o PSD. A rejeição por este partido e restante oposição (CDS; Partido Comunista Português, PCP; Bloco de Esquerda, BE; Partido dos Verdes, PV) do PEC IV, que fora apoiado pela União Europeia — e que incidia na flexibilização das leis laborais, diminuição do montante e duração dos subsídios de desemprego, aumento de impostos diretos e indiretos — determinou a demissão do primeiro-ministro José Sócrates. Segue-se a convocação de novas eleições e o pedido de resgate (março 2011).

As eleições legislativas de 2011 vieram alterar o panorama político português, legitimando uma coligação à direita (PSD, com 38,65%, e CDS, 11,70%) e a queda do PS (28,06%) e de toda a esquerda. Acrescente-se que 41% foi a percentagem estimada de abstenção nestas eleições, o que demonstra o alheamento, desinteresse ou descredibilidade dos portugueses face ao sistema político nacional. Em simultâneo, assiste-se à conjugação de dois fatores favoráveis à implementação das medidas de “austeridade” preconizadas pelos interventores financeiros (“troika”) e apoiada pelo eixo

franco-alemão. Os dirigentes dos partidos da coligação apresentavam uma orientação abertamente neoliberal e alguns dos ministros que integraram o governo foram altos-funcionários de bancos e de organismos que apoiaram o resgate. Um segundo aspeto a salientar diz respeito ao Presidente da República, primeiro-ministro do PSD de 1985 a 1995 e que ocupa a presidência desde 2006. Apesar do atual presidente ter sido, enquanto primeiro-ministro, quem mais contribuiu para o endividamento do país e para a promiscuidade entre interesses públicos e privados, o seu discurso sempre se articulou em torno de políticas neoliberais matizadas por princípios de democracia cristã. Neste contexto, a oposição que emergiu das eleições legislativas de 2011 encontra-se duplamente fragilizada. Primeiro pelos resultados das eleições que elegeram um parlamento maioritariamente de direita, com o recuo nítido do PS e do BE. Em seguida, porque o ex-governo do PS foi responsabilizado por todos os partidos políticos e pela opinião dos cidadãos aferida em sondagens, pela governação danosa e consequente negociação do resgate financeiro internacional.

Convém salientar que os dois mandatos do PS foram acompanhados de numerosas polémicas mediatizadas sobre a figura do primeiro-ministro e seus mais próximos apoiantes partidários. Sobre estes governantes pairaram, e continuam a pairar, suspeitas e indícios, levados a julgamento, de crimes diversos no âmbito da corrupção política, tais como fraude, suborno, a apropriação indevida de bens, tráfico de influências, favorecimento seletivo e financiamento ilegal de partidos. Em Portugal, este último aspeto tem dominado os casos mais mediatizados, mas a apropriação indevida de bens e o favorecimento seletivo com vista ao enriquecimento próprio, têm vindo a aumentar nos últimos anos a coberto da “dança de cadeiras” entre ex-ministros, ministros e gestores da Banca e das grandes empresas públicas e privadas. Estes gestores, ora no governo ora fora do governo, tendem a apropriar-se — em benefício próprio, ou dos grupos que representam — não

só da riqueza disponível, que colocam em *offshores*, como a condicionar determinados negócios aos interesses dos seus grupos de pertença. Não havendo em Portugal legislação que enquadre os *lobbis*, esta atividade subterrânea tem feito de agentes políticos o seu braço no parlamento e nos partidos que alternam na governação. Neste aspeto, as suspeitas, os indícios, as investigações e os julgamentos, embora sem resultados contabilizáveis, têm incidido sobre atores pertencentes a todos os quadrantes políticos do designado “partido do centro ou Bloco Central”, composto pelo PS, PSD e CDS.

Trata-se de um contexto desfavorável à democracia, onde a oposição parlamentar está fragilizada, não só porque o maior partido da oposição negociou os acordos que permitiram a intervenção externa, como pelo facto dos partidos mais à esquerda terem diminuído, drasticamente, o número de votantes. Se o novo líder do maior partido de oposição, José Seguro (PS), tem demonstrado colaborar na implantação do programa imposto pelos interventores, observa-se no último mês que este entendimento está em fase de terminar. Convém sublinhar que o atual governo de coligação à direita não só tem vindo à aplicar as medidas de liberalização exigidas, como as anuncia enfatizando que vão “para além das exigências da troika” no que toca à reformulação das leis laborais, despedimentos no sector público e aumento dos impostos diretos e indiretos. Ao mesmo tempo, começa a ser evidente que as demonstrações de força do governo face aos trabalhadores não têm correspondência na eliminação de privilégios e “rendas fixas” pagas pelo Estado a empresas privadas e públicas que, na verdade, controlam por meio dos *lobbies* o Estado.

Neste cenário, a verdadeira oposição está a ser feita pelos sindicatos — Confederação Geral dos Trabalhadores, CGTP e União Geral dos Trabalhadores, UGT — através das mobilizações locais e greves gerais e nas

ruas das grandes cidades, pelos trabalhadores espoliados dos seus direitos mínimos sociais.

Referências

- CUNHA, I. Ferin. Televisão e Cobertura das Legislativas de 2009: das estratégias às crises. *Revista Media & Jornalismo*, n. 17, v.9, pp. 175-194, 2010.
- CUNHA, I. Ferin. *Jornalismo e Actos de Democracia*. Lisboa: Paulus, 2010.
- COSTA, J.; FAZENDA, L.; HONÓRIO, C; LOUÇA, F.; ROSAS, F. *Os donos de Portugal*. Porto: Edições Afrontamento, 2010.

ELEIÇÕES MUNICIPAIS 2012: POSSIBILIDADES DE REELEIÇÃO E SUCESSÃO NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Municipal Elections 2012: Possibilities for reelection and succession in Brazilian capitals?

Sandra Avi dos Santos
Universidade Federal do Paraná (UFPR)
✉ nasdrinha@yahoo.com.br

Resumo: Tendo como base o conjunto de prefeitos e vice-prefeitos eleitos nas capitais brasileiras em 2008, neste ensaio serão apresentados três grupos distintos de candidatos a prefeito para o pleito municipal de 2012: 1) eleitos em 2008 que cumpriram o primeiro mandato na íntegra; 2) vice-prefeitos que assumiram o cargo em 2010; 3) atuais vice-prefeitos e poderão candidatar-se a um primeiro mandato.

Palavras-chaves: eleições municipais; reeleição; sucessão.

Abstract: Based on the group of mayors and deputy mayors elected in Brazilian capitals in 2008, this essay will be presented three distinct groups of candidates for mayor for the municipal elections of 2012: 1) elected in 2008 who have completed the first mandate in full, 2) vice-mayors who took office in 2010, 3) current vice-mayors and may apply for a first mandate.

Key words: municipal elections; reelection; succession.

Após a promulgação da Emenda Constitucional de nº 16, em 1997, que permite a reeleição imediata para mais um mandato consecutivo de quatro anos ininterruptos, o eleitor brasileiro compareceu às urnas em quatro ocasiões para eleger seus governadores e presidentes, e em outras três para escolher os prefeitos. Nas eleições municipais de 2000, vinte e três prefeitos de capitais se recandidataram, sendo que destes, dezesseis foram reconduzidos ao cargo. Já nas eleições de 2004, onze prefeitos concorreram à reeleição, e oito obtiveram êxito. Por fim, as eleições municipais de 2008 foram excepcionais no que diz respeito ao número de prefeitos reeleitos em capitais brasileiras. Naquele pleito, dezenove prefeitos/candidatos foram

reconduzidos ao cargo, do total de vinte que concorriam à reeleição, portanto, a renovação no executivo municipal se deu em apenas sete capitais. Para se ter uma ideia do fenômeno relacionado à reeleição, em estudo recente Barreto (2010) analisou 62 municípios brasileiros, no período compreendido entre 2000 e 2008, sendo 26 capitais e 36 municípios que contavam com 200 mil eleitores. O autor concluiu que 72,5 % dentre aqueles que tentaram a reeleição, obtiveram sucesso.

Neste ensaio, usando como base o conjunto de prefeitos e vice-prefeitos eleitos nas capitais brasileiras em 2008, iremos apresentar três grupos distintos de possibilidades de candidatos a prefeito para as eleições municipais em 2012: 1) aqueles que pleiteiam a reeleição e podem lançar candidaturas próprias, uma vez que foram eleitos em 2008 e cumpriram o primeiro mandato na íntegra; 2) aqueles candidatos a reeleição que eram vice-prefeitos e assumiram o cargo em 2010, devido à saída dos prefeitos eleitos para concorrerem ao governo dos seus Estados; 3) aqueles candidatos que são atualmente vice-prefeitos e poderão candidatar-se a um primeiro mandato. Deste modo abordaremos os grupos a seguir.

Nas eleições municipais de 2012, teremos o número máximo de treze prefeitos de capitais que poderão ser reeleitos, sendo que destes, sete foram eleitos em 2008, e cumpriram o seu mandato integralmente, podendo então lançar novamente suas próprias candidaturas.

Quadro 1 - Possíveis candidatos à reeleição, eleitos em 2008

Prefeito eleito em 2008	Capital
Marcio Lacerda (PSB)	Belo Horizonte
João da Costa (PT)	Recife
Eduardo Paes (PMDB)	Rio de Janeiro
João Castelo (PSDB)	São Luiz
Micarla de Sousa (PV)	Natal
Amazonino Mendes (PDT) *	Manaus
João da Costa (PT)	Recife

Fonte: TSE e outras fontes, quadro elaborado pela autora

* Eleito pelo PTB, em 2010 filiou-se ao PDT.

Para este grupo em especial, que exerceu 100% do mandato e almeja a reeleição, a campanha tende a ter alguns facilitadores a mais do que para os demais grupos que serão aqui abordados. Neste caso, segundo Lavareda (2011), primeiro há uma tendência a reeleição em eleições no Brasil e demais países que são adeptos deste recurso. Segundo, pesa o fato de que o atual mandatário pode ter seu retorno ao cargo facilitado, considerando-se as seguintes variáveis: 1) para o candidato à reeleição a “campanha começa antes”, pois são “considerados candidatos naturais”, tanto pela mídia, quanto pela opinião pública e, portanto estão mais presentes midiaticamente na vida dos cidadãos; 2) contam com maior acesso a recursos financeiros e controle da agenda, e também, com a maior capacidade de atrair e sustentar alianças – o que, em última instância, é fundamental para a terceira variável: 3) obter mais tempo no horário gratuito de propaganda eleitoral – HGPE, recurso este essencial para a campanha (idem, pp.17-19).

Os demais candidatos a reeleição são vice-prefeitos que assumiram o cargo em 2010, devido à saída dos prefeitos eleitos para concorrer ao governo dos seus Estados. Neste sentido apenas dois ex-prefeitos lograram êxito na empreitada de tornarem-se governadores: Beto Richa (PSDB), eleito pelo Paraná com 52,44% dos votos; e Ricardo Coutinho (PSB) eleito com 53,7% dos votos, para governar o Estado da Paraíba.

Quadro 2 – Possíveis candidatos à reeleição que assumiram o cargo em 2010

Prefeito Eleito em 2008	Capital	Renunciou a prefeitura em	Cargo atual no executivo	Atual Prefeito Possível candidato a reeleição em 2012
Beto Richa (PSDB)	Curitiba	Março de 2010	Governador	Luciano Ducci (PSB)
Ricardo Coutinho (PSB)	João Pessoa	Março de 2010	Governador	Luciano Agra (PSB)
Wilson Santos (PSDB)	Cuiabá	Março de 2010	Nenhum	Chico Galindo (PTB)
Iris Rezende (PMDB)	Goiânia	Março de 2010	Nenhum	Paulo Garcia (PT)
José Fogaça (PMDB)	Porto Alegre	Março de 2010	Nenhum	José Fortunati (PDT)
Silvio Mendes (PSDB)	Teresina	Março de 2010	Nenhum	Elmano Ferrer (PTB)

FONTE: elaborado pela autora a partir de informações consultadas em várias fontes

Dentre aqueles que herdaram a administração municipal devido à saída do prefeito eleito em 2008, a maior desvantagem em relação ao grupo anterior diz respeito ao fato destes candidatos ainda serem desconhecido da maioria do eleitorado, uma vez que administraram suas cidades apenas nos últimos dois anos e provavelmente, apareceram pouco na campanha anterior. Este descompasso poderá ser sentido ainda no HGPE, uma vez que terão que dedicar mais tempo que o grupo anterior, à apresentação da sua trajetória pessoal e política antes dos seus feitos enquanto prefeito. Telles et. al (2009) investigaram, dentre outros fatores, a influência das estratégias de campanha eleitoral televisiva para o resultado das eleições, tendo como pressuposto a ideia de que a campanha política emerge como uma instância organizadora de informações, fornecendo ao eleitor dados sobre os candidatos e adversários, permitindo a construção da imagem, agenda e propostas políticas (idem, p. 140). Neste sentido, os eleitores podem distinguir entre seus problemas individuais e os coletivos, observar as diferentes esferas de poder e responsabilizar os distintos níveis de governo pelas dificuldades que enfrentam, bem como separar a atual situação das expectativas futuras,

tornando complexo o percurso até o voto. Portanto, quanto mais conhecido o candidato, menor será o tempo dedicado a construção de sua imagem, podendo deste modo apresentar com mais eloquência os resultados de sua administração e suas propostas futuras.

Quadro 3 - Vice-prefeitos que poderão candidatar-se a um primeiro mandato

Candidatos eleitos em 2008 – que poderão apenas fazer sucessores	Capital	Vice prefeitos que poderão candidatar-se ao primeiro mandato
Edvaldo Nogueira (PC do B)	Aracaju	Silvio Santos (PT)
Duciomar Costa (PTB)	Belém	Anivaldo Juvenil Vale
Irailson Sampaio (PSB)	Boa Vista	Sueli campos (PP)
Cícero Almeida (PP)	Maceió	Lourdinha Lyra (PR)
Dario Berger (PMDB)	Florianópolis	João Batista Nunes – (PSDB)
Luzianne Lins (PT)	Fortaleza	-
Nelson Trad Filho (PMDB)	Campo Grande	Edil Albuquerque – (PMDB)
Raul Filho (PT)	Palmas	Edna Agnolin (PDT)
Roberto Sobrinho (PT)	Porto Velho	Emerson Silva Castro (PMDB)
Raimundo Angelim (PT)	Rio Branco	Eduardo Farias (PC do B) renunciou em 2012 para sair candidato a deputado estadual
João Henrique (PP) eleito pelo PMDB, em 2010 filiou-se ao PP	Salvador	Edvaldo Brito (PTB)
Gilberto Kassab (PSD) Eleito pelo DEM, em 2011 fundou o PSD	São Paulo	Alda Marco Antonio – (PSD) Eleita vice pelo PMDB, em 2011 filiou-se ao PSD
João Coser (PT)	Vitoria	Tião Coser - PMDB

Fonte: TSE, quadro elaborado pela autora.

Ao observarmos o quadro acima é possível inferir com toda certeza que, ao menos 50 % das prefeituras das capitais serão renovadas, uma vez que treze prefeitos reeleitos em 2008 cumpriram seus mandatos integralmente. Nestas capitais, há uma tendência de que os atuais prefeitos que não poderão disputar este pleito indiquem ou apoiem seus respectivos vices, que poderão ser eleitos para um primeiro mandato.

Contudo, em algumas capitais poderá ocorrer o que vem se desenhando na capital paulista, que é o fato das alianças partidárias condicionarem a indicação do sucessor. No caso da aliança entre o PSD e o PSDB para sucessão da prefeitura de São Paulo, o PSD poderá indicar apenas o(a) sucessor(a) ao cargo de vice nesta coligação.

Ao pensarmos a política eleitoral e sua dinâmica podemos considerar que a tentativa de se prever o resultado final das urnas, soe como uma tarefa infactível. De todo modo, ao considerarmos os estudos de Avi dos Santos (2011), assim como de outros estudiosos, é possível inferir que nas eleições municipais de 2012 há uma tendência de que, para serem reeleitos ou eleitos, os futuros prefeitos terão que considerar as seguintes variáveis: 1) maior avaliação positiva possível da sua administração ou grupo político; 2) menor rejeição possível; 3) maior índice possível de rejeição do principal adversário; 4) maior capacidade possível de capilaridade, isto é, de fazer acordos; e, 5) maior tempo possível de Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral – HGPE.

Referências

AVI dos SANTOS, Sandra. *Comportamento do voto: reeleições dos prefeitos em capitais brasileiras – 2008*. Dissertação de Mestrado (Programa de pós-graduação em Ciência Política-PPGCP), Universidade Federal do Paraná, 2011.

BARRETO, Álvaro A. Borba. Reelection de prefeitos no Brasil no período 1996-2008. In: *V Congresso Latino-americano de Ciência Política*, 2010, Buenos Aires. V Congresso Latino-americano de Ciência Política. Buenos Aires: Alacip. v. 1. p. 1-12, 2010.

LAVAREDA, Antônio, TELLES, Helcimara de Souza, (org.). *Como o eleitor escolhe seu prefeito: campanha e voto nas eleições municipais*. Editora FGV, 2011.

TELLES, Helcimara de Souza; LOURENÇO, Luiz; STORNI, Tiago Prata. Partidos, campanhas e voto: como o eleitor decide nas eleições municipais. In: *Sociedade e Cultura*, vol. 12, pp.91-116, 2009.

PROPAGANDA GUBERNAMENTAL: TÁCTICAS E ICONOGRAFÍAS DEL PODER

Government propaganda: tactics and iconography of power

Felipe Riccio

Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG

✉ felipericcio@yahoo.com

O livro “Propaganda gubernamental: tácticas e iconografías del poder” visa retomar a discussão acerca da propaganda. Segundo os seus autores, Beaudoux, D'Adamo e Slavinsky, o tema está em desuso, apesar de a propaganda ter utilidade renovada para a contemporaneidade. Traçando um panorama rápido da história da propaganda governamental, o livro se concentra, sobretudo, nas propagandas governamentais a partir do século XX.

Para os autores, a propaganda é comumente analisada a partir de uma visão depreciativa, estando associada à falta de ética e à manipulação. Neste sentido, o trabalho tem como objetivo debruçar-se sobre a temática sem entrar em questões valorativas e morais. Os autores buscam analisar a propaganda a partir de sua finalidade, não se preocupando se os métodos persuasivos empregados visam o bem ou o mal.

Na tentativa de estabelecer um denominador comum para definir a propaganda, os autores mostram como essa definição esteve atrelada aos contextos históricos nos quais ela estava inserida. Ao buscar uma definição da década de 1930, o que se observa é como ela estava atrelada à noção de controle e comunicação propagandística, pois os estudiosos tinham como modelo de análise as propagandas dos Estados fascistas. Neste sentido, White

(1930) a define como um modo de “inducir a grandes masas de personas a pensar de um modo semejante y deseado” (BEAUDOUX, D'ADAMO, SLAVINSKY, 2011, p.18). Num momento posterior, Ellul (1965) coloca a propaganda como um fenômeno das sociedades de massas que, a partir de uma técnica de manipulação psicológica, consegue destruir a reflexão crítica dos receptores da mensagem. Se este autor aponta novamente para o fenômeno da manipulação, assim como White, ele ressalta que é a partir da propaganda que os cidadãos encontram canais de participação nos eventos sociopolíticos, como, por exemplo, as eleições.

Porém, os autores apontam para três aspectos básicos a partir dos quais se pode (re)definir propaganda: 1) a mensagem deve ter um conteúdo político, ainda que por via indireta; 2) o emissor deve ter o controle total da mensagem, isto é, o controle da produção e da difusão da mensagem; 3) o objetivo da propaganda é, deliberadamente, promover os interesses e as ideias do emissor, visando certas respostas no público receptor. Cabe, assim, observar que a conceituação feita pelos autores pode, por um lado, ter muito em comum com o que se entende por publicidade, pois ambos são classes de comunicação que têm como objetivo atuar sobre atitudes, opiniões e comportamentos, ou ainda por serem ambas realizadas, em alguns casos, pelos mesmos profissionais. Porém, por outro lado, elas possuem finalidades distintas: enquanto a propaganda se propõe a difundir uma ideologia, seja ela religiosa, política, filosófica etc, a publicidade, ainda que possa se apoiar sob a ideologia dominante, tem como fim a venda de produtos.

Diante do quadro histórico apresentado, os autores ressaltam como a propaganda esteve presente em épocas diferentes – desde a Grécia Antiga até os dias atuais –, e se apoiou nos meios de comunicação disponíveis. Com isso, o século XVIII apresenta-se como um palco de significativas mudanças na

tecnologia que veiculava os periódicos, propiciando um eficiente veículo de informação. Porém, os autores destacam que é no século XIX e XX que a propaganda pôde ser difundida para um público mais amplo e mais heterogêneo em tempos mais curtos. A implantação de governos democráticos em diversos países foi um sustentáculo importante para a consolidação deste processo.

Os autores destacam que a Primeira Guerra mundial marca o início da criação de órgãos do governo destinados à propaganda, como, por exemplo, a War Propaganda Bureau, criado na Grã-Bretanha em 1914, que tinha como objetivo distribuir material impresso em países neutros e na própria Alemanha. O mecanismo de especialização da propaganda no interior dos governos se efetivava, e outros órgãos propagandísticos, cada qual dedicado a um setor, foram instalados². Atribui-se também a este período o início efetivo da utilização dos meios de massa de comunicação.

A Revolução Bolchevique e a propaganda do partido nacional-socialista são destacadas pelos autores, no período entre guerras, como os principais centros de propaganda governamental do período, continuando e aperfeiçoando os modos de propaganda no interior do Estado. O tema da propaganda adquiria, nesta mesma época, nos Estados Unidos, seu suporte acadêmico com a criação do Institute Of Propaganda Analysis, na Universidade da Columbia.

Desde então, o processo de institucionalização da propaganda junto aos governos se avolumou, caracterizando-se, cada vez mais, pela profissionalização da propaganda, fato que pode ser observado mesmo no anonimato do funcionário destacado para tal missão. Os autores mostram

² Para citar exemplos da própria Grã-Bretanha e apresentados pelos autores: National War Aims Comitee, dedicado à propaganda domestica, e ainda o Departament of Information, que tinha como objetivo elaborar planos de propaganda com o intuito de fazer “ uma guerra psicológica” contra o inimigo civil.

como esse fato tem um caráter bidirecional, isto é, propõe-se a influenciar intencionalmente a opinião pública. Mas, este fato faz com que ele tenha que prestar contas à população. Esse processo se efetivou a ponto de o propagandista do presidente norte-americano Jimmy Carter colocar a importância da campanha propagandística não parar com as eleições, donde se forjou o conceito de “campanha permanente”, isto é, ela devia continuar vinculada as ações do governo em suas distintas decisões políticas.

Destarte, percebe-se como a propaganda está articulada com a teoria e com a prática, e não pode ser tida com um mecanismo aleatório. Tanto é assim que ela não tem caráter universalista, estando sempre de acordo com o contexto social, histórico e político para qual ela é utilizada, e visando influenciar e apresentar projetos para diferentes receptores e com conteúdo distinto.

Os autores, como forma de explicitar melhor o que foi dito acima, separam os diferentes tipos de propaganda do século XX em quatro principais recortes: 1) propaganda de recrutamento, entre 1900 e 1930, tinha como principal objetivo recrutar parcelas grandes da população para a política do governo, como o caso da propaganda bolchevique e a propaganda da primeira guerra. Com o alto grau de analfabetos, elas se pautavam, sobretudo, na produção de imagens; 2) propaganda de coesão, que vai de 1930 a 1950 e se caracteriza por uma planificação ainda mais cuidadosa dos meios de comunicação de massas, tendo a propaganda nacional-socialista de Hitler como seu principal exemplo, onde a busca por uma coesão identitária de cunho étnico ressaltava os perigos de um insucesso nazista; 3) 1950 a 1990, no período da Guerra Fria, onde a propaganda governamental se expande para outros setores como os esportes, a corrida armamentista e espacial e, de certa maneira, tiveram uma importância estratégica de impedir um conflito armado

direto entre as duas grande potências mundiais coevas; 4) de 1990 aos dias atuais, onde o que sobressai é a “propaganda pragmática”. Este modelo está articulado com o processo de maior personalização da política, onde os presidentes assumem um papel de destaque no interior das propagandas.

Como foi mostrado nos parágrafos acima, o intuito do livro é o de apresentar um panorama geral da história da propaganda governamental e, ao mesmo tempo, evidenciar suas principais modificações ao longo da história, ainda que tenha o século XX como foco principal. Além disso, ele ressalta outros aspectos que favoreceram esse processo que fez com que, atualmente, a propaganda seja uma ferramenta permanente dos governos. Dentre estes, destaca-se a advento da democracia num número cada vez maior de países e a tecnologia vinculada aos periódicos, que favoreceram a difusão maior e mais eficiente das mensagens.

Toda tentativa de mapear um campo muito extenso, como é o caso do aqui apresentado, tem seus lados positivos e seus déficits. De positivo pode-se destacar o esforço bem sucedido de apresentar as principais características da propaganda governamental ao redor do mundo e de seu processo de institucionalização no interior dos Estados. Diante de um quadro onde o tema está perdendo sua centralidade ainda que cada vez mais seja utilizado por Estados mais diversos ao redor do mundo, um trabalho que se propõe a uma exposição tão abrangente é de grande valia para a literatura das ciências humanas em geral, tendo em vista que o tema se interliga com diferentes áreas do saber.

Todavia, todo trabalho que tem esse objetivo acaba por deixar lacunas, dado a diversidade de temas a que se coloca a estudar. Neste sentido, para citar apenas um exemplo, observa-se como na parte dedicada a propaganda nazista não se destaca a política contra a URSS, um tema central para a agenda política

do partido nacional-socialista, tendo em vista que os dois partidos de esquerda da Alemanha na época, juntos, correspondiam a mais da metade do eleitorado³. Uma ressalva de caráter mais geral, talvez, seja a ausência de uma análise que coloque em primeiro plano a articulação das imagens com a parte escrita das mensagens propagandísticas, tal como preconiza o método de análise iconográfico de Panofsky, e que poderia clarificar a parte na qual os autores exploram as armas empregas na propaganda nazista, bolchevista, e também para as propagandas presidências norte-americanas, estas já no período de “propaganda pragmática”.⁴

Referência

BEAUDOUX, Virginia García; D'ADAMO, Orlando; SLAVINSKY, Gabriel. *Propaganda gubernamental: tácticas e iconografías del poder*. Editorial La Crujía: Buenos Aires, 2011.

³ Sobre o tema ver: LUZ, Enrique. A cultura política do nazismo: problematizações e perspectivas da análise sobre a propaganda nazista. In: *Culturas políticas na história: novos estudos*. Belo Horizonte: Ed. Argumentum, 2009.

⁴ PANOFSKY, Erwin. *Estudios sobre la iconología*. Madri: Alianza, 1976.

COLABORADORES DESTA EDIÇÃO

Bruno Wilhelm Speck é doutor em Ciência Política pela Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Possui pós-doutorado em Direito Penal Comparativo pelo Instituto Max Planck e pela Universidade Livre de Berlim sobre o tema Instituições Superiores de Controle Externo. Atualmente, é professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

Felipe Riccio é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é mestrando em Ciência Política pela mesma instituição.

Fernando Augusto Bizarro Neto possui graduação em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). É mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do IFCH / UNICAMP e pesquisador vinculado ao Centro de Estudos em Opinião Pública (CESOP) / UNICAMP.

Helcimara de Souza Telles é doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). É professora do Departamento de Ciência Política da UFMG; coordena o Grupo de Pesquisa "Comunicación Política y Comportamiento Electoral", vinculado à Associação Latino Americana de Ciência Política (ALACIP); o Grupo de Pesquisa "Opinião Pública, Marketing Político e Comportamento Eleitoral" (www.opiniaopublica.ufmg.br), da UFMG; o periódico eletrônico "Em Debate" e o curso de especialização em Marketing Político da UFMG. Atualmente é representante do Brasil junto ao Wapor - World Association for Public Opinion Research.

Isabel Ferin Cunha é doutora em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP), e pós-doutorada pelo CNRS em Paris. Atualmente é professora da Universidade de Coimbra e vice-presidente do Centro de Investigação e Jornalismo (CIMJ) da mesma instituição. Como pesquisadora tem-se dedicado à análise dos media e da recepção, na perspectiva das Migrações, Lusofonia e Ficção.

João Francisco Meira é mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É Fundador e sócio-diretor da empresa de pesquisas Vox Populi, e especialista em pesquisas eleitorais e de opinião pública. É consultor de campanhas eleitorais, empresas e instituições no Brasil, e em diversos países da América do Sul, África e Europa.

Sandra Mara Avi dos Santos é doutoranda na Universidade Federal do Paraná e mestre em Ciência Política pelo programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Paraná. Possui artigos e experiência em pesquisas quantitativa e qualitativa na área de Ciência Política, com ênfase nos temas: Mídia e Política; Comunicação Política; Estudos Eleitorais; Comportamento Eleitoral e Opinião Pública..