



**Tribunal Regional Eleitoral**  
de Pernambuco



# REVISTA DE ESTUDOS ELEITORAIS

Número 1 - 2017



Recife - 2017

## ASPECTOS REGULATÓRIOS DA REDUÇÃO DO TEMPO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS E SEU EFEITO NA FORMAÇÃO DO VOTO DO ELEITOR

FERNANDO NEISSER<sup>102,103</sup>

“Shorter campaigns may produce ‘happier’ voters, in the sense that they do not watch leaders attacking each other for so long; but shorter campaigns may also produce less ‘enlightened’ voters who don’t know as much about the candidates and issues facing them”.  
Stevenson e Vavreck

### SUMÁRIO

1. Introdução. 2. A Campanha Eleitoral e seus efeitos na formação do voto do eleitor. 3. O papel do Estado como regulador da campanha eleitoral. 4. A regulação do tempo de duração das campanhas eleitorais. 5. A propaganda eleitoral como barreira à entrada: o cenário da campanha permanente (“modelo cerveja” de regulação) e a campanha ineficaz (modelo “cigarro” de regulação). 6. O modelo adotado com a Lei nº 13.165 em comparação com as Democracias da América-Latina. 7. Conclusões. 8. Referências

### 1. INTRODUÇÃO

Congresso Nacional aprovou, no bojo da última minirreforma eleitoral, medidas que visaram a redução do tempo de campanha e dos meios disponíveis aos candidatos para fazer chegar ao eleitor seus nomes, números e propostas. O que animou os parlamentares a promover a mudança foi a intenção declarada de reduzir os custos envolvidos com o processo eleitoral. Em um menor tempo, pondera-se, menos recursos precisam ser gastos, o que ajuda a equalizar as condições dos candidatos e reduz a necessidade de obtenção de doações.

A campanha em geral, que era permitida no período entre 6 de julho do ano eleitoral e a véspera do pleito, passou a ter por data inicial o dia 15 de agosto<sup>104</sup>. Na televisão e no rádio a redução foi menor, passando de quarenta e cinco para trinta e cinco dias<sup>105</sup>.

<sup>102</sup> Advogado, mestre e doutorando em Direito Penal pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Membro fundador da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político – ABRADPEP e do Instituto Paulista de Direito Eleitoral – IPADE.

<sup>103</sup> Este artigo foi publicado originalmente na obra: NEISSER, Fernando. Aspectos Regulatórios da Redução do Tempo das Campanhas Eleitorais e seu Efeito na Formação do Voto do Eleitor. In: LEMBO, Claudio (Coord.), CAGGIANO, Monica Herman (Org.). Reforma Política: um mito inacabado. Barueri: Manole, 2017, pp. 180-221.

<sup>104</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 36. A propaganda eleitoral somente é permitida após o dia 15 de agosto do ano da eleição”.

<sup>105</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 47. As emissoras de rádio e de televisão e os canais de televisão por assinatura mencionados no art. 57 reservarão, nos trinta e cinco dias anteriores à antevéspera das eleições, horário destinado à divulgação, em rede, da propaganda eleitoral gratuita, na forma estabelecida neste artigo”.

Quanto aos meios, proibiu-se a propaganda de rua veiculada por meio de bonecos, cavaletes e assemelhados<sup>106</sup>, mantendo-se apenas a possibilidade de distribuição de impressos e o uso de bandeiras móveis<sup>107</sup>. Nos bens privados, reduziu-se o limite de tamanho da publicidade permitida, que passou de quatro metros quadrados a apenas meio metro quadrado<sup>108</sup>.

Além disso, buscou-se ainda restringir aquilo que pode ser veiculado no horário eleitoral gratuito, exigindo-se que o próprio candidato protagonize a maior parte de seu programa e limitando, com isso, a exposição de apoiadores e atores<sup>109</sup>. Ademais, foram estabelecidas regras estritas para as cenas externas, com a exigência de que seja o candidato a nelas aparecer e estipulando aquilo que pode ser dito ou exposto neste tipo de gravação<sup>110</sup>.

Diante deste cenário, o intuito do presente artigo é analisar as consequências que podem advir das mudanças legislativas no cenário eleitoral brasileiro. Para tanto, propõe-se lançar olhos, inicialmente, nos efeitos que tradicionalmente são atribuídos às campanhas eleitorais sobre os cidadãos e o processo de formação de seu voto. A ideia é perquirir se e em que medida a duração das campanhas afeta, positiva ou negativamente, este processo.

Em seguida, avalia-se o papel do Estado como regulador das campanhas eleitorais, com especial destaque à reduzida produção científica sobre as consequências decorrentes dos diferentes modelos de duração de campanhas eleitorais. Alerta-se para os riscos trazidos pelos cenários extremos: a escassez e o excesso regulatórios, aos quais atribui-se neste artigo, respectivamente, os rótulos de “modelo cerveja” e “modelo cigarro” de regulação de publicidade.

<sup>106</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 37. Nos bens cujo uso dependa de cessão ou permissão do poder público, ou que a ele pertençam, e nos bens de uso comum, inclusive postes de iluminação pública, sinalização de tráfego, viadutos, passarelas, pontes, paradas de ônibus e outros equipamentos urbanos, é vedada a veiculação de propaganda de qualquer natureza, inclusive pichação, inscrição a tinta e exposição de placas, estandartes, faixas, cavaletes, bonecos e assemelhados”.

<sup>107</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 37. [...] § 6º É permitida a colocação de mesas para distribuição de material de campanha e a utilização de bandeiras ao longo das vias públicas, desde que móveis e que não dificultem o bom andamento do trânsito de pessoas e veículos”.

<sup>108</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 37. [...] § 2º Em bens particulares, independe de obtenção de licença municipal e de autorização da Justiça Eleitoral a veiculação de propaganda eleitoral, desde que seja feita em adesivo ou papel, não exceda a 0,5 m<sup>2</sup> (meio metro quadrado) e não contrarie a legislação eleitoral, sujeitando-se o infrator às penalidades previstas no § 1º”.

<sup>109</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 54. Nos programas e inserções de rádio e televisão destinados à propaganda eleitoral gratuita de cada partido ou coligação só poderão aparecer, em gravações internas e externas, observado o disposto no § 2o, candidatos, caracteres com propostas, fotos, jingles, cliques com música ou vinhetas, inclusive de passagem, com indicação do número do candidato ou do partido, bem como seus apoiadores, inclusive os candidatos de que trata o § 1o do art. 53-A, que poderão dispor de até 25% (vinte e cinco por cento) do tempo de cada programa ou inserção, sendo vedadas montagens, trucagens, computação gráfica, desenhos animados e efeitos especiais”.

<sup>110</sup> Lei nº 9.504/97, com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 54. [...] § 2º Será permitida a veiculação de entrevistas com o candidato e de cenas externas nas quais ele, pessoalmente, exponha: I - realizações de governo ou da administração pública; II - falhas administrativas e deficiências verificadas em obras e serviços públicos em geral; III - atos parlamentares e debates legislativos”.

Assim, propõe-se uma aproximação da regulação da publicidade eleitoral com o conceito de barreira à entrada, tradicionalmente associado à economia e ao Direito Concorrencial. Pergunta-se, nesta senda, de que modo a restrição quase absoluta da possibilidade de realização da propaganda eleitoral ou o seu oposto, a falta de limites para tanto, podem criar obstáculos ao ingresso de novos atores na disputa eleitoral.

Mais adiante, expondo o cenário trazido pela escassez de regulação, fala-se no caso das campanhas permanentes vistas em países nos quais não há fixação de prazo oficial para o início e o término da propaganda eleitoral, como nos Estados Unidos. A perda de interesse por parte dos eleitores ao longo do tempo e o aumento exponencial dos custos são as principais questões suscitadas pela doutrina para formular a crítica.

Em seguida, ainda no mesmo item, avalia-se o segundo cenário, de excesso na regulação, caracterizado pelo reduzido período de campanha e pelos escassos meios colocados à disposição do candidato para se fazer ouvir. Aqui, cabe destaque para o benefício que esta modelagem traz para os incumbentes, ou seja, os candidatos que ocupam os cargos e buscam reeleição; bem assim para a dificuldade de entrada de novos candidatos nas eleições.

Na parte subsequente, pretende-se avaliar como se posiciona neste diapasão o modelo a que se chegou no Brasil com o advento da Lei nº 13.165/15, comparando-o com as opções tomadas pelas democracias da América Latina.

Ao final, postula-se quais as perspectivas imaginadas para o ciclo eleitoral de 2016 e os subsequentes, como consequência do modelo adotado com a minirreforma eleitoral.

## **2. A CAMPANHA ELEITORAL E SEUS EFEITOS NA FORMAÇÃO DO VOTO DO ELEITOR**

Inúmeras são as pesquisas científicas que buscam aferir, mensurar e prever os efeitos que as campanhas eleitorais têm sobre o eleitor e o processo de formação de seu voto. O tema atrai a atenção dos pesquisadores desde os primórdios dos estudos sobre a opinião pública e o marketing, sendo essenciais neste primeiro período os trabalhos de Gallup<sup>111</sup> e Lazarsfeld.

Foi exatamente com o seminal artigo de Lazarsfeld, em 1944, que a comunidade científica entrou em um período de relativo descrédito em relação à possível influência da publicidade sobre o eleitor. Segundo o autor, o eleitor formava seu voto praticamente de forma independente das influências aferidas durante o período de campanha. Assim, seria possível dizer que a eleição estava terminada antes mes-

<sup>111</sup> GALLUP, George; RAE, Saul Forbes. Is There a Bandwagon Vote? The Public Opinion Quarterly, V. 4, N. 2, junho 1940, pp. 244-249.

mo de começar<sup>112</sup>. A experiência foi levada a cabo com os eleitores de Erie County, buscando medir as alterações na intenção de voto, com seus respectivos motivos declarados, entre o início e o final do período eleitoral. Os resultados de Lasztersfeld apontaram que o eleitor toma sua decisão influenciado pelo meio no qual encontra-se inserido; por sua classe social, clubes que frequenta, amigos com os quais convive, familiares, religião, dentre outros fatores. Pouco restaria de influência da própria propaganda eleitoral neste cenário.

Anos depois, Lazersfeld e seus colaboradores fariam um estudo de maior envergadura, acompanhando os eleitores de Elmira County ao longo das eleições de 1948. Ainda aqui, suas conclusões seguiriam na mesma linha, sugerindo que o conhecimento que o eleitor adquire decorre mais de seu dia a dia, do que propriamente da propaganda eleitoral<sup>113</sup>.

Na década de 1960, com a publicação da influente obra “The American Voter”, de Angus Campbell, teve início uma nova fase, vislumbrando-se influências coletivas na formação do voto, especialmente no que toca à fidelidade do eleitor quanto aos partidos políticos<sup>114</sup>. Elaborada com base no pleito presidencial norte-americano de 1956, a ampla pesquisa que deu suporte ao livro manteve certo ceticismo quanto ao valor da propaganda eleitoral, mas admitiu sua influência no longo prazo, especialmente como propaganda que cria o liame entre o eleitor e seu partido de preferência<sup>115</sup>.

<sup>112</sup> “The study of Erie County does not, to be sure, suggest that a party could give up campaigning and win. Propaganda has to reinforce and keep in line the vote intentions of the approximately 50 percent of the voters who have made up their minds before the campaign starts. The campaign has, moreover, to activate the latent predispositions of most of those who are undecided. The campaign is like the chemical bath which develops a photograph. The chemical influence is necessary to bring out the picture, but only the picture pre-structured on the plate can come out. Only a very small percentage of people can be considered so truly undecided that propaganda can still convert them, and those are likely to be of a special kind: not much interested and living in a social constellation which makes neither of the two candidates a very convincing solution. As a result, these people are especially sensitive to the social pressures around them; and if they finally make up their minds, their vote is likely to be proportional to the group influences exerted upon them. This means that in the end their decision will not considerably alter the ratio of Republican and Democratic vote intentions which existed prior to the beginning of the campaign”. LAZERSFELD, Paul. *The Election is Over. The Public Opinion Quarterly*, V. 8, N. 3, outono 1944, p. 330 (pp. 317-330).

<sup>113</sup> “Second, and probably more important, the individual voter may not have a great deal of detailed information, but he usually has picked up the crucial general information as part of his social learning itself”. LAZERSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; McPHEE, William. *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: The University of Chicago Press, 1954, p. 321.

<sup>114</sup> CAMPBELL, Angus et al. *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.

<sup>115</sup> O mesmo autor chegara a conclusões semelhantes em estudo publicado como artigo, em 1960, no qual atribuiu as flutuações eleitorais a fatores diversos da propaganda eleitoral: “We have presented a theory of the nature of electoral change, specifically intended to comprehend and explain two well-established regularities of American voting behavior, the highly partisan character of upsurges in turnout in presidential elections and the characteristic loss which the party winning the Presidency suffers in the ensuing off-year elections. We have proposed that fluctuations in turnout and partisanship derive from a combination of short-term political forces, superimposed on the underlying level of political interest and on the long-standing psychological attachments of the electorate to the two parties. We have been able to present data from two election sequences, one illustrating electoral surge and the other decline. Additional evidence from other electoral situations would obviously be desirable, but the data in hand give convincing support to our understanding of the dynamics of voting change”. CAMPBELL, Angus. *Surge and Decline: A Study of Electoral Change. The Public Opinion Quarterly*, V. 24, N. 3, outono 1960, p. 418 (pp. 397-418).

Mais recentemente, especialmente após a década de 70, com o avanço do descrédito dos partidos políticos, cresceu a influência da imprensa, dos meios de comunicação, na formatação do pensamento coletivo<sup>116</sup>. Neste cenário é que as campanhas eleitorais adquiriram maior relevância, na medida em que disputam com o noticiário a ascendência sobre o eleitorado. María José Canel bem descreve a evolução aqui descrita, afirmando que desde a fase final da década de 60 entrou-se em uma “fase final, lenta, mas ascendente, que afirma que as campanhas têm efeitos entre moderados e fortes”<sup>117</sup>. Assim, à pergunta sobre se as campanhas conseguem transmitir aos cidadãos a informação necessária para que seja tomada a decisão eleitoral, a resposta atual que a comunidade científica dá é positiva, como demonstram os estudos de Lourdes Martín Salgado<sup>118</sup>.

Tradicionalmente, atribui-se às campanhas eleitorais duas ordens de efeitos: a ativação, entendida como o estímulo dado ao cidadão que já era próximo ideologicamente ao candidato ou ao seu partido, para que se decida por ir nele votar; e a conversão, compreendida como o processo de convencimento do cidadão, que até então intencionava votar em outro candidato ou partido, ou ainda não votar, para que adote postura diversa<sup>119</sup>.

<sup>116</sup> Bem resumem esta transição as ponderações de Dione Sunshine Hillygus e Simon Jackman, quando descrevem o movimento histórico: “Declining levels of party identification in the electorate and simultaneous increasing levels of campaign efforts by the candidates and parties have led to renewed interest in campaign research (Shaw 1999a). A number of different studies have shown that voters can be influenced by campaign factors—media coverage, television advertising, and candidate evaluations (Ansolabehere and Iyengar 1995; Holbrook 1996; Shaw 1999a). More directly relevant is the recent survey research on campaign effects (Holbrook 1996; Shaw 1999a, 1999b). This research has found evidence of marginal campaign effects on aggregate voting behavior. This research has offered important contributions to our understanding of the impact of campaigns at the aggregate and cumulative levels. There remains, however, much to be learned about the relationship between campaign activities and individual voting behavior that simply has not been adequately addressed in existing literature”. HILLYGUS, Dione Sunshine; JACKMAN, Simon. Voter Decision Making in Election 2000: Campaign Effects, Partisan Activation, and the Clinton Legacy. *American Journal of Political Science*, V. 47, N. 4, outubro 2003, p. 584 (pp. 583-596).

<sup>117</sup> “La evolución de la investigación sobre los efectos queda reflejada en una línea curva en forma de U, con una entusiasta fase inicial en torna a la eficaz propaganda de guerra de 1927 que se prolongó hasta 1940; una segunda fase de reacción escéptica que negó la existencia de efectos entre 1940 y 1960; y una fase final, lento pero ascendente, que afirma que las campañas tienen efectos entre moderados y poderosos”: CANEL, María José. Los efectos de las campañas electorales. *Comunicación y Sociedad*, V. 11, N. 1, 1998, p. 51 (pp. 47-67). Tradução livre.

<sup>118</sup> “¿Las campañas proporcionan información? La revisión que aquí se ha hecho de todas las campañas presidenciales que han tenido lugar desde 1952 hasta el presente en Estados Unidos nos indica que sí. De hecho, como veremos, la publicidad política ofrece en ocasiones más información sobre las cuestiones que preocupan a los ciudadanos y sobre las propuestas de los candidatos que los medios periodísticos”. MARTÍN SALGADO, Lourdes. *Marketing Político: Arte y ciencia de la persuasión en democracia*. 2ª Ed. Barcelona: Paidós, 2002, p. 39.

<sup>119</sup> “Las campañas electorales producen dos tipos de efectos: el de refuerzo y el de persuasión, tradicionalmente entendido como un cambio de preferencias del momento t-1 al momento t, en el que, si el individuo ha sido persuadido, su decisión inicial cambia. En tanto que los niveles de cambio durante las campañas se consideran bajos, se supone que éstas tienen efectos mínimos”. MARTÍNEZ I COMA, Ferran. ¿Por qué importan las campañas electorales? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008, p. 40.

Para atingir estas duas finalidades, a campanha eleitoral se vale de quatro mecanismos, de certa forma interligados<sup>120</sup>, também exaustivamente estudados pelos especialistas em comunicação, conhecidos por seus nomes em Inglês: *agenda-setting*, *priming*, *framing* e *opinionation*.

O primeiro deles, a fixação da agenda, conhecido como agenda-setting, traça suas raízes ainda na obra clássica de Walter Lippmann<sup>121</sup>. Trata-se da ideia segundo a qual, mesmo sem determinar diretamente quais conclusões devem ser tomadas pelo destinatário da comunicação, é o emissor quem define quais os temas que receberão relevo.

Quando uma campanha eleitoral tem início afirmando que aquela será a eleição que definirá qual o melhor candidato para resolver o problema da violência urbana ou da corrupção, para ficar em exemplos mais do que conhecidos, o que se busca é fixar no eleitorado quais devem ser os assuntos relevantes, quais os atributos que devem ser vistos como importantes na hora de escolher o candidato.

O conceito de *priming* tem relação com a fixação de agenda, mas é mais profundo. Não se trata apenas de elencar temas relevantes, mas de explorar os vieses cognitivos com os quais trabalha a mente humana, de modo a garantir que as ideias passadas pela campanha sobre um determinado assunto tenham destaque na memória do destinatário<sup>122</sup>. Não basta dizer que a violência é o tema a ser enfrentado, mas é preciso que quando se fale em violência, a primeira coisa que venha à cabeça do eleitor seja um slogan ou imagem trazidos na propaganda eleitoral, por exemplo a expressão “ROTA na rua”.

Além disso, por um mecanismo reflexo, é através do *priming* que o eleitor passa a avaliar melhor ou pior um candidato, na medida em que ele é visto como o mais apto para lidar com aquele problema ao qual foi dado excessivo destaque. A

<sup>120</sup> A interconexão entre os mecanismos torna difícil, por vezes, isolar seus efeitos. Daí porque são comuns os estudos que os avaliam conjuntamente, como dá exemplo o excelente trabalho de Meital Balmas e Tamir Sheaffer sobre os efeitos de agenda-setting e priming nas eleições israelenses de 2006: BALMAS, Meital; SHEAFER, Tamir. Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions. *International Journal of Public Opinion Research*, V. 22, N. 2, maio 2010, pp. 204-229.

<sup>121</sup> LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. New York: Macmillan, 1922, passim.

<sup>122</sup> O tema dos vieses cognitivos é fascinante e está a merecer uma pesquisa séria no campo do Direito Eleitoral. Resumidamente, entende-se por viés cognitivo um erro sistemático no processo de aquisição de conhecimento ou tomada de decisão, em geral decorrente da própria arquitetura cerebral. A compreensão desta realidade implica reconhecer que o ser humano não dispõe de uma racionalidade absoluta, refutando-se assim a utopia racionalista herdada do Iluminismo. Como resume Kevin Arceneaux, “rather than making decisions by soberly weighing competing alternatives, people’s choices often reflect contextually contingent predispositions for particular solutions, which have been acquired through the course of human evolution” e “cognitive biases are deeply ingrained (and possibly hardwired), so considerations that are consistent with them are likely to be both available and accessible”. ARCENEUX, Kevin. Cognitive Biases and the Strength of Political Arguments. *American Journal of Political Science*, V. 56, N. 2, abril 2012, pp. 272-273 (pp. 271-285).



questão foi objeto de estudo inaugural em celebrado artigo de Shanto Iyengar de 1982, tendo por objeto de análise não propriamente a comunicação exarada pelas campanhas, mas pela mídia<sup>123</sup>.

Um exemplo clássico, lembrado por Colomer e Llavador, é o das grandes políticas econômicas que marcaram o mundo depois da Segunda Guerra Mundial. O modelo do Estado de Bem-Estar Social, sugerido pelos partidos de matiz socialdemocrata na Europa, veio a ser defendido por todos os lados do espectro no período em que se manteve hegemônico. Contudo, sempre pareceu ao eleitorado que partidos trabalhistas e sociais democratas eram “melhores” nesta pauta. Ao revés, quando o equilíbrio fiscal se tornou a política econômica a ser perseguida, com a ascensão de Reagan e Thatcher, nos Estados Unidos e Reino Unido, no início dos anos 80, os partidos conservadores assumiram a primazia, ainda que todos acabassem tendo abraçado aquela política econômica<sup>124</sup>.

Cabe aqui um breve, mas relevante parêntesis. Conforme dito anteriormente, as campanhas eleitorais adquiriram relevo na mesma medida em que os meios de comunicação passaram a assumir a preponderância no cenário comunicacional. Os mecanismos aqui descritos, deste modo, longe de serem afetos exclusivamente à comunicação política empreendida pelas campanhas, foram todos originalmente identificados na própria mídia.

Quer-se com isso dizer que, conquanto admita-se a crítica às estratégias conduzidas pelas campanhas eleitorais, reduzir ou mesmo proibir a realização da propaganda eleitoral não significará o fim do uso destes mecanismos. Ao contrário, terá por

---

<sup>123</sup> “We have shown that by ignoring some problems and attending to others, television news programs profoundly affect which problems viewers take seriously. This is so especially among the politically naive, who seem unable to challenge the pictures and narrations that appear on their television sets. We have also discovered another pathway of media influence: priming. Problems prominently positioned in television broadcasts loom large in evaluations of presidential performance”. IYENGAR, Shanto; PETERS, Mark; KINDER, Donald. Experimental Demonstrations of the “Not-So-Minimal” Consequences of Television News Programs. *The American Political Science Review*, V. 76, N. 4, dezembro 1998, p. 855 (pp. 848-858).

<sup>124</sup> “When, after World War II, the British labour party in government introduced a general system of social security, including universal health care, unemployment benefits, pensions for the elderly and other safety nets, this was a very innovative policy. It quickly won the support of wide layers of the society, thus inducing the conservatives to adapt to that policy. Policy consensus on the issue existed for several decades, in Britain as in many other countries following similar experiences. But the labour or the social-democratic parties were, generally, more broadly trusted by the public interested in the issue than the conservative ones and, thus, they tended to emphasize this issue in their electoral manifestos and campaigns. In another instance, the policy of balanced budgets, that is, to equate the public revenues with expenditure over the business cycle, was very innovative when it began to be introduced in the United States in the 1980s. Later on, in light of its universally beneficial effects for reducing inflation, the policy of near-balanced budgets was adopted by the European Union, as well as by the International Monetary Fund for low-income countries. Policy consensus was widely diffused. But, in this case, it worked on the political advantage of the conservatives, which also persisted in heralding ‘healthy fiscal policy’ in their electoral platforms”. COLOMER, Josep; LLAVADOR, Humberto. An Agenda-Setting Model of Electoral Competition. *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, V. 3, I. 1, pp. 77-78 (pp. 73-93).



efeito garantir que apenas os meios de comunicação seguirão se valendo deles para fixar a agenda e induzir o espectador na escolha sobre quais os assuntos relevantes na decisão política<sup>125</sup>.

Retorna-se ao tema, assim, com o terceiro mecanismo, conhecido como *framing* ou emolduramento. Aqui, parte-se da ideia de que a opinião que se formará sobre um tema depende da forma como ele é descrito, da moldura na qual é exposto<sup>126</sup>. Tome-se por exemplo dois candidatos adversários, um de origem humilde, outro nascido em família que logrou oferecer-lhe tudo aquilo que os bens materiais podem custear.

O primeiro fará um esforço para enquadrar sua experiência pessoal de forma positiva, demonstrando ter adquirido resiliência e compreensão dos problemas da pobreza, em razão de ter convivido com eles desde cedo. Em contrapartida, apresentará seu adversário como alguém desconectado da realidade social da maioria da população, eis que sua criação teria se dado em ambiente asséptico e isolado das agruras hodiernas.

Seu adversário, por óbvio, dirá o oposto, não apenas no conteúdo, mas na forma. Em sua moldura, a sorte de ter nascido em determinada realidade teria lhe proporcionado uma formação de excelência, tornando-o apto a melhor gerir os problemas do eleitorado. As viagens que logrou realizar teriam lhe aberto os olhos para outras soluções e alternativas, sempre em benefício da coletividade. De outro lado, aquele que com ele disputa o pleito não reuniria as qualificações necessárias para o bom desempenho do cargo, em razão de seu falho currículo formal.

<sup>125</sup> Impõe destacar que os mecanismos mencionados neste artigo, fruto do estudo em Ciências Sociais, constituem teorias, mais ou menos comprovadas. Há, portanto, pesquisadores que refutam sua existência ou relevância. Por todos, vale citar a posição de Gabriel Lenz, para quem: "The findings in this article suggest that these conclusions were premature. Campaigns and the media may lack the power to decide elections through agenda setting, voters' decision making may not be subject to manipulation (at least not through priming), and setting the agenda should not necessarily be candidates' first priority, as some have argued. Moreover, these findings indicate that issue salience may be less important and the informational content of messages more important than current research suggests". LENZ, Gabriel. Learning and Opinion Change, Not Priming: Reconsidering the Priming Hypothesis. *American Journal of Political Science*, V. 53, N. 4, outubro 2009, p. 835 (pp. 821-837).

<sup>126</sup> Há uma inter-relação importante entre os conceitos de *agenda-setting*, *priming* e *framing*, que por vezes se confundem e interpenetram. A questão é bem colocada por Javier García Marín: "Los estudios sobre encuadres, aunque difieren en algunos aspectos clave de la investigación sobre agenda setting y priming, comparten con ellos, sobre todo con el último, una dimensión teórica importante. Agenda setting se centra en la selección de temas como determinante de las percepciones del público sobre la importancia de dichos temas e, indirectamente a través del priming, de las evaluaciones de los líderes políticos. Los encuadres no se centran en los tópicos que son seleccionados por los medios, sino en la forma particular en que dichos temas son presentados a la audiencia. Lo que parece unir a los tres acercamientos o modelos es un interés básico en la habilidad de los mensajes mediáticos para alterar las pautas de activación del conocimiento. Detrás de los modelos de agenda setting y priming está la idea de que la selección de tópicos afecta las evaluaciones de la audiencia al influir en la probabilidad de que ciertos temas acudan a sus mentes, afectando así los juicios sobre la importancia de los mismos y la aprobación de los actores políticos. Detrás de los encuadres está la noción de que, formulando posibilidades en diferentes términos, los mensajes mediáticos pueden situar en la mente de la audiencia consideraciones muy diferentes cuando piensan sobre asuntos públicos y muestran opiniones. Dicho de forma más simple, los tres acercamientos teóricos sugieren que los mensajes mediáticos pueden ayudar a determinar qué conocimiento es activado –y, presumiblemente, usado– cuando las personas tienen que efectuar juicios políticos". GARCÍA MARÍN, Javier. Encuadres, conflictos y efectos de agenda. *ZER*, V. 16, N. 31, 2011, p. 169 (pp. 167-181).

A tese tem origem em parte dos estudos de psicologia cognitiva de Amos Tversky e Daniel Kahneman, publicados originalmente em 1981<sup>127</sup>. Para os autores, a moldura na qual se expõe a questão afeta a decisão que será tomada, uma vez que são explorados vieses cognitivos insitos à arquitetura cerebral humana. Quebra-se, com isso, o paradigma do homem racional, que sopesa igualmente todos os elementos na tomada de decisão, e admite-se a figura da racionalidade limitada (*bounded rationality*), com suas próprias consequências<sup>128</sup>. A questão é extremamente complexa, abrindo um campo vasto de possibilidades de influência sobre o receptor da comunicação<sup>129</sup>. De toda sorte, não se tem como compreender a comunicação em massa sem admitir os efeitos do *framing* na formação das decisões coletivas<sup>130</sup>.

Por fim, último mecanismo ao qual se pretende dar destaque é o que se denomina *opinionation* ou processo de formação de opinião. Trata-se de estratégia mediante a qual a própria escolha das palavras – ou outros elementos da comunicação – pretende influir na formação da decisão do receptor. John Baseheart traz dois exemplos para comparação, com as seguintes sentenças: “*só um imbecil não reconhece que o envolvimento dos Estados Unidos no Vietnã é imoral*” e “*o envolvimento dos Estados Unidos no Vietnã é imoral*”<sup>131</sup>.

Após testes empreendidos, conclui o autor que efetivamente o primeiro tipo de frase logra influir com mais eficácia no destinatário da mensagem, na medida em

<sup>127</sup> “The psychological principles that govern the perception of decision problems and the evaluation of probabilities and outcomes produce predictable shifts of preference when the same problem is framed in different ways”. TVESKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, V. 211 (4481), janeiro 1981, p. 453 (pp. 453-458).

<sup>128</sup> “In order to avoid the difficult problem of justifying values, the modern theory of rational choice has adopted the coherence of specific preferences as the sole criterion of rationality. This approach enjoins the decision maker to resolve inconsistencies but offers no guidance on how to do so. It implicitly assumes that the decision-maker who carefully answers the question ‘What do I really want?’ will eventually achieve coherent preferences. However, the susceptibility of preferences to variations of framing raises doubt about the feasibility and adequacy of the coherence criterion”. TVESKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. p. 458.

<sup>129</sup> “The introduction of psychological considerations (e.g., framing) both enriches and complicates the analysis of choice. Because the framing of decisions depends on the language of presentation, on the context of choice, and on the nature of the display, our treatment of the process is necessarily informal and incomplete”. TVESKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Rational Choice and the Framing of Decisions. *The Journal of Business*, V. 59, N. 4, outubro 1986, p. S273 (pp. S251-S278).

<sup>130</sup> Para uma análise realizada no Brasil, recomenda-se o trabalho de Katia Saisi, que avaliou os efeitos de agenda-setting e framing da comunicação veiculada pela imprensa nas eleições brasileiras de 2010 e no cenário venezuelano e chileno: SAISI, Katia. Campanhas presidenciais na América Latina: Convergências e divergências no discurso midiático. 2011. 389f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

<sup>131</sup> BASEHEART, John. Message opinionation and approval-dependence as determinants of receiver attitude change and recall. *Speech Monographs*, V. 38, l. 4, novembro 1971, p. 302 (pp. 302-310). Tradução livre.

que joga com a necessidade de aprovação e aceitação natural do ser humano<sup>132</sup>. Ao transmitir, simultaneamente, a opinião do emissor e aquilo que espera do receptor como comportamento, a mensagem imbuída desta característica adquire maior força persuasória.

Assim, mediante este processo de formação de opinião ou *opinionation*, o eleitor simultaneamente aprende quais as posições do candidato sobre os temas relevantes e, mais importante, quais as opiniões que os candidatos esperam que os eleitores tenham sobre estes mesmos temas<sup>133</sup>.

Este conjunto de mecanismos, dentre outros, caracterizam, como já dito, tanto a comunicação conduzida pelas campanhas, quanto aquela que a imprensa realiza em seu noticiário e, em especial, na cobertura da própria corrida eleitoral. Vê-se, deste modo, ao menos no que toca às campanhas, que a legítima pretensão de influir na tomada de decisão do eleitor demanda que seja dada a oportunidade de transmitir as mensagens políticas. Apenas deste modo é que se pode tornar concreta a possibilidade de contestação do Poder dos incumbentes, característica que Robert Dahl considera essencial para a configuração do que chama de Poliarquia<sup>134</sup>.

<sup>132</sup> "The findings of the present study support the prediction that opinionation in a persuasive message functions conjointly with the personality variable, approval-dependence, to produce differential effects on recipient attitude change. [...] One possible explanation for this relationship may be the great anxiety-arousing potential associated with the social approval and disapproval cues in the opinionated messages which were not present in the nonopinionated messages. Given the message's recipient desire to maintain a favorable relationship with the credible source, the threat of harming that relationship through failure to comply with the message recommendations signaled by the social disapproval and approval cues in the messages, may have produced some tension or anxiety in the receiver which further stimulated him to accept the recommendations of the source". BASEHEART, John. Ob. Cit., pp. 309-310.

<sup>133</sup> "Por último, un cuarto efecto reconocido es el de formación de opinión (*opinionation*) (Simon, 2002). Con ese concepto se alude a una forma de aprendizaje que se produciría durante las campañas: gracias a los mensajes, los votantes accederían a conocer las posiciones de los candidatos acerca de alguna dimensión temática. Clásicamente, el aprendizaje es una variable que se refiere a un aumento en los niveles de información a causa de la comunicación (Hovland, 1959). La noción de formación de opinión se aplica a un tipo de aprendizaje particular: sucede en ausencia de conocimiento previo y como consecuencia de avisos de campaña que se centran en un solo tema, lo que permite a más votantes señalar cuál es la posición de un candidato respecto de ese único tema (Ansolabehere, Iyengar et al. 1994; Buchanan, 1996; Popkin, 1991). No consiste en que la comunicación *modifique* una percepción previa que el votante tenía respecto de la posición del candidato sobre algún problema, en este caso tendríamos que hablar de un efecto de persuasión. Por el contrario, se parte de la premisa de que los votantes no tienen formada una opinión, por tanto, más que hablar de efecto de *persuasión* se habla de efecto de *formación de opiniones*". GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; D'ADAMO, Orlando. Campañas electorales y sus efectos sobre el voto: Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina. *Psicología Política*, N. 28, 2004, p. 13 (pp. 7-25).

<sup>134</sup> Dahl trata da questão da contestabilidade, vista sob o ângulo da informação, no ângulo vertical do gráfico que sugere para classificação dos regimes efetivamente encontrados no mundo. Assim, quanto maior o debate público, mais o modelo caminha de uma hegemonia fechada para uma oligarquia competitiva. Além disso, há o eixo horizontal, relativo à maior possibilidade de participação efetiva das pessoas na gestão da coisa pública. Aqui, conforme se caminha à direita no eixo, fala-se em aproximação com o modelo das hegemonias representativas. A Poliarquia, como modelo, estaria no topo do gráfico, à direita, implicando em um modelo com alta liberalização (debate público) e representação (participação). DAHL, Robert. La poliarquía: participación y oposición. 2ª Ed. Madrid: Tecnos, 1997, pp. 13-20.

Dizendo de outro modo, não há contestabilidade se a campanha eleitoral não tem qualquer possibilidade de ativar os votantes simpáticos ao candidato e converter os que lhe são hostis, transmitindo para tanto, a ambos os grupos, mensagens de conteúdo político.

Assim, a regulação que traçará os limites entre o lícito e o ilícito na comunicação política há de ter em mente que a potencialidade de ativação-conversão da propaganda eleitoral deve ser mantida, sob pena de solapar um dos mais relevantes fundamentos do próprio edifício democrático.

### 3. O PAPEL DO ESTADO COMO REGULADOR DA CAMPANHA ELEITORAL

A tarefa do Estado como agente organizador das regras eleitorais, especialmente quando o faz por intermédio da aprovação de leis, no Parlamento, assemelha-se sobremaneira ao papel que exerce como ente regulador de quaisquer outras atividades, inclusive econômicas. Deste modo, as alterações formuladas no arcabouço normativo devem ser sopesadas tendo em vista os resultados esperados que podem produzir, tanto positivos, quanto e especialmente, negativos.

Há, contudo, no Brasil, certo preconceito em tratar a regulação da atividade política com a mesma racionalidade com a qual se trabalha esta noção no campo econômico. Respeitada a divergência, nenhuma característica estruturante do sistema eleitoral parece diferenciá-lo de outras atividades humanas, a ponto de não ter validade, neste campo, conceitos comezinhos como o da análise de custo-efetividade da regulação. Como já sugeriram Issacharoff e Karlan, quaisquer reformas políticas tendem ao fracasso quando se esquecem que os agentes políticos, tal qual os agentes econômicos, buscarão formas de reagir às mudanças de modo a preservar seus interesses<sup>135</sup>.

A ideia de avaliar de antemão os custos e benefícios decorrentes das sugestões de alteração do quadro regulatório de uma atividade já foi há tempos incorporada no âmbito econômico. No caso da União Europeia, a prática é obrigatória desde 2003<sup>136</sup>. Nos Estados Unidos, paulatinamente foi implantada ao longo dos últimos qua-

<sup>135</sup> "Electoral reform is a graveyard of well-intentioned plans gone awry. It doesn't take an Einstein to discern a First Law of Political Thermodynamics-the desire for political power cannot be destroyed, but at most, channeled into different forms-nor a Newton to identify a Third Law of Political Motion-every reform effort to constrain political actors produces a corresponding series of reactions by those with power to hold onto it". ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. The Hydraulics of Campaign Finance Reform. *Texas Law Review*, N. 77, 1998, p. 1705 (pp. 1705-1738).

<sup>136</sup> "Since 1 January 2003, the European Commission has given itself an obligation to carry out Impact Assessments (IAs) analyzing economic, social and environmental impacts in one integrated framework. This commitment built upon previous efforts to analyze specific impacts separately. The obligation for integrated IAs originally applied to major policy initiatives, which broadly correspond to the proposals included in the Commission's yearly legislative and work programme. It was later extended to all initiatives with significant expected impacts". RENDA, Andrea et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General – Final Report. Bruxelas: CEPS, 2013, p. 7.

renta a cinquenta anos<sup>137</sup>, chegando a praticamente todos os ramos da atividade econômica e obrigando o legislador a levar em consideração tal análise em suas decisões.

O fundamento desta prática reside na necessidade de garantir que “as *regulações desenvolvidas pelos governos sejam de alta qualidade, uma vez que os custos sociais de normas regulatórias de baixa qualidade são substanciais*”<sup>138</sup>, como se diz no relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, ao recomendar a sua adoção por todos os países membros.

Pelo fato da atividade política não ser mensurável em termos econômicos, naturalmente que a aferição tradicional de custo-benefício não pode ser empreendida. Daí porque parece adequado emprestar o conceito da análise de custo-efetividade<sup>139</sup>, útil para casos desta espécie, levantando-se as alternativas regulatórias e comparando-as em função de suas consequências esperadas.

A estratégia não é estranha ao campo político e eleitoral, tendo sido adotada com regularidade desde 2003 pela Comissão Eleitoral do Reino Unido. A entidade, responsável legal pela regulação da disputa eleitoral, tem a correspondente obrigação de apresentar relatórios periódicos ao Parlamento, analisando a efetividade de cada medida regulatória em vigor e propondo, se o caso, as alterações que produziriam melhores resultados<sup>140</sup>.

Mesmo no Brasil, ainda que sem força vinculante, a importação deste tipo de conceito já começa a encontrar algum espaço. Nos debates que antecederam a aprovação da última minirreforma eleitoral, ao menos no Senado Federal, houve a apresentação de um trabalho elaborado por Pedro Nery e Fernando Meneguim, produzido no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa, sugerindo a

<sup>137</sup> “Regulatory analytical requirements (e.g., cost-benefit and cost-effectiveness analysis) have been established incrementally during the last 40 to 50 years through a series of presidential and congressional initiatives. The current set of requirements includes Executive Order 12866 and Office of Management and Budget (OMB) Circular A-4, the Regulatory Flexibility Act (RFA), and the Unfunded Mandates Reform Act (UMRA)”. CAREY, Maeve (Coord.). Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rulemaking Process. Washington: Congressional Research Service, 2014, p. 9.

<sup>138</sup> OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), 2008, p. 3.

<sup>139</sup> “When benefits cannot be expressed in monetary values in a meaningful way, a cost-effectiveness analysis (CEA) should be carried out to assist in making effective decisions. A cost-effectiveness analysis calculates cost-effectiveness ratios of different alternative policy options, and then compares the resulting ratios so that the most efficient option is chosen. In a sense, CEA ensures technical efficiency in the process of achieving a desired outcome”. JENKINS, Glenn; KUO, Chun-Yan. Canadian Regulatory Cost-Benefit Analysis Guide. Ottawa: Queen’s University and Cost-Benefit Advisory Committee, 2007, p. 34.

<sup>140</sup> “The Electoral Commission’s statutory role as the regulator of party and election finance in the UK includes a duty to keep the legal framework under review, and report on our conclusions. We published a first report on these issues in 2003, and many of our recommendations for change have since been implemented. We have also identified further improvements in reports on particular elections and referendums”. United Kingdom Electoral Commission. A regulatory review of the UK’s party and election finance laws: Recommendations for change. Londres: 2013, p. 3.

adoção do “*instrumental da Análise Econômica do Direito para analisar as consequências e comportamentos que emergem a partir da legislação eleitoral, com foco nas alterações propostas no âmbito da reforma política*”<sup>141</sup>.

Ante os pressupostos expostos, parece razoável, portanto, tentar, tanto quanto possível, avaliar as alternativas de regulação da propaganda eleitoral, especialmente no que toca ao tempo de duração das campanhas, para perquirir sobre os possíveis resultados da solução que veio a ser adotada com a aprovação da Lei nº 13.165/15.

#### 4. A REGULAÇÃO DO TEMPO DE DURAÇÃO DAS CAMPANHAS ELEITORAIS

As campanhas eleitorais são reguladas em seus aspectos formais e materiais. Já se definiu em outra oportunidade esta dicotomia:

Entende-se por limitações formais, em um conceito negativo, aquelas que dizem respeito a quaisquer aspectos que não a mensagem própria da propaganda eleitoral. Logo, serão formais: as regras atinentes ao momento de veiculação, aos meios nos quais se pode difundir a propaganda, aos valores pagos por elas e sua forma de contabilização e publicização, as exigências de identificação de autoria, bem como quanto às características próprias de cada meio empregado, como tamanho, volume de som e duração, respectivamente para placas, carros de som e comerciais em televisão e rádio.

As limitações materiais, por outro lado, relacionam-se ao conteúdo da propaganda eleitoral. Na quase totalidade das hipóteses, há restrições impostas pela legislação ao que pode ou não ser dito no âmbito da propaganda eleitoral<sup>142</sup>.

Um dos aspectos menos estudados pela doutrina, no que toca ao controle formal, é a duração do período autorizado de propaganda eleitoral. Enquanto abundam trabalhos que se debruçam sobre outros aspectos, pouco se fala sobre os efeitos que podem advir da redução ou aumento do espaço de tempo em que se permite aos candidatos e partidos veicularem ao eleitorado as suas plataformas, na tentativa de convencê-los a votar ou não votar em alguém.

Ainda assim, autores como Henry Brady, Richard Johnston e John Sides dão o devido peso à duração das campanhas, especialmente quando afirmam que o conhecimento do tempo de autorização para a realização de propaganda eleitoral é dos mais relevantes elementos a se conhecer para estudar um regramento eleitoral<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> MENEGUIN, Fernando; NERY, Pedro Fernando. Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão nº 170). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 22 jan. 2015, p. 5.

<sup>142</sup> NEISSER, Fernando Gaspar. Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política. 2014. 276 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014, pp. 76-77.

<sup>143</sup> BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard; SIDES, John. The Study of Political Campaigns. In: BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard (Ed.). Capturing Campaign Effects. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006, p. 2 (pp. 1-28).

Quando são encontradas pesquisas sobre o tema, em regra tratam-no apenas lateralmente, ainda que permitindo, ao menos, entrever algumas das consequências neste campo. Exemplo do que se diz é o trabalho de Ken Kollman, John Miller e Scott Page, no campo da Teoria dos Jogos, que se ocuparam de averiguar os efeitos que a duração das campanhas poderia ter sobre a estratégia dos partidos políticos, divididos pelos autores em “ideológicos” e “ambiciosos”. Seu foco está na mudança de comportamento dos partidos, em decorrência das informações que obtêm com as pesquisas de opinião, que obviamente ocorrem com maior frequência em campanhas mais longas. Assim, assumem que “*a duração das campanhas corresponde aproximadamente à quantidade de informação que os partidos têm sobre os eleitores antes da eleição*”<sup>144</sup>.

As conclusões a que chegam os autores são coerentes com o modelo de racionalidade limitada (*bounded rationality*), reconhecendo que conforme mais aprendem com o eleitorado, mais os partidos tendem a migrar para plataformas centristas, em busca de uma posição que atraia o maior número de votos. Esta migração, contudo, não é linear, sendo muito mais acentuada para os partidos alcunhados de “ambiciosos” e substancialmente menor para aqueles de cunho “ideológico”<sup>145</sup>.

Shanto Iyengar e seus colaboradores também tratam de forma superficial o tema quando estudam a estratégia adotada pela cobertura jornalística das campanhas. O fazem ao tentar compreender o fenômeno do que se conhece por cobertura *horserace*, que trata as campanhas como corridas de cavalos, dando amplo destaque às querelas entre candidatos e táticas de cada grupo, relegando, ao mesmo tempo, as questões mais densas e temáticas a um segundo plano. Conforme lembram os autores, “*os mais frequentemente identificados fatores são a duração das campanhas modernas, os conflitos instaurados entre jornalistas e operadores políticos e as pressões do mercado*”<sup>146</sup>.

A lógica do argumento estaria no fato de que as intermináveis campanhas norte-americanas, conduzidas por mais de um ano, contadas as primárias, esgotariam os assuntos efetivamente vinculados à posição de cada candidato nos temas relevantes. Em outras palavras, depois de o candidato assumir uma posição em certo tema e ela ser noticiada, dificilmente haveria alterações sobre o mesmo assunto. De qualquer modo, semana a semana continuaria havendo necessidade de trazer notícias aos consumidores, o que acarretaria na necessidade de dar atenção a aspectos meramente estratégicos das campanhas<sup>147</sup>.

<sup>144</sup> KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. Adaptive Parties in Spatial Elections. *The American Political Science Review*, V. 86, N. 4, dezembro 1992, p. 932 (pp. 929-937).

<sup>145</sup> KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. Ob. Cit., pp. 934-936.

<sup>146</sup> IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells. *The Journal of Politics*, V. 66, N. 1, fevereiro 2004, p. 158 (pp. 157-175).

<sup>147</sup> “In the context of a yearlong campaign, a candidate articulates his position on many important issues at the outset. Afterwards, unless the candidate undergoes a conversion, these positions lack newsworthiness on a daily basis. But a daily need for new material exists”. IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. Ob. Cit., p. 159.



Samuel Popkin, em sua já clássica obra, aborda o tema sob uma perspectiva de maior interesse para a questão debatida neste artigo. Segundo o autor, o eleitor tem dificuldade de apreender com exatidão as informações transmitidas ao longo da campanha. Sua pesquisa aponta, contudo, que a qualidade da absorção melhora na mesma medida em que um determinado tema é paulatinamente tratado pelos candidatos e pela imprensa.

Aqueles assuntos que recebem maior atenção, por mais tempo, por parte dos candidatos adversários, chegam com maior clareza ao conhecimento dos cidadãos, permitindo uma tomada de decisão mais informada. Assim é que o autor conclui, de forma expressa, que *“o nível de exposição à comunicação foi o mais relevante fator isolado de influência na precisão da percepção do eleitorado”*<sup>148</sup>.

Esta linha de raciocínio encontra eco nas considerações de V.O. Key, extraídas da pesquisa que deu origem ao livro em que propôs a então revolucionária ideia de que os eleitores não eram tão irracionais ao tomarem suas decisões. Contudo, lembra o autor, *“o eleitor deve ter uma razoável quantidade de informação para simular um padrão consistente de preferências”*<sup>149</sup>.

Preocupação semelhante tem Lourdes Martín Salgado, sustentando que a dificuldade maior da publicidade eleitoral reside na necessidade de captar a atenção exatamente daqueles *“que menos seguem a política de forma cotidiana, dos menos interessados”*, o que somente se pode conseguir dando-se especial atenção aos elementos de in-

<sup>148</sup> “In a campaign, voters are exposed to information about the differences between the candidates and parties in the election at hand. There is, however, no assurance that they will absorb information that is new to them, for it is possible that they will misperceive the messages in ways that reinforce their preexisting ideas and commitments. [...] One of the most important findings in Voting is that the extent of misperception, or projection, by voters is related to the political campaigns. Issues discussed more often and more thoroughly in the campaign were perceived more accurately by respondents than other issues. Furthermore, misperception was inversely related to the degree of conflict, and competition, on an issue: the more the candidates talked about an issue and the greater their differences on it, the more accurately it was perceived. There was more misperception at the beginning of the campaign than at the end, and there was more misperception among people who paid less attention to the campaign or who were less well educated or who were less exposed to campaign communications. Campaign communications, then, increased the accuracy of voter perceptions: misperceptions were far more likely on issued that were peripheral to the campaign. Issues at conflict between parties received more public exposure, and the information to which voters were exposed reduced their projections. Indeed, exposure to communications was the strongest single influence on accuracy of perceptions”. POPKIN, Samuel. *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. 2ª Ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1994. pp. 38-39.

<sup>149</sup> “All the patterns of behavior are consistent with the supposition that voters, or at least a large number of them, are moved by their perceptions and appraisals of policy and performance. They like or don’t like the performance of government. [...] for a voter must have a fair amount of information to simulate a consistent pattern of preferences”. KEY JR., Valdimer Orlando. *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting – 1936-1960*. New York: Vintage Books, 1966, p. 150.

tensidade da publicidade, proeminência em relação às demais, novidade na forma de exposição e, principalmente, repetição, exigindo um tempo razoável de duração da campanha eleitoral<sup>150</sup>.

Foi exatamente a questão do eleitorado menos sofisticado politicamente que atraiu o interesse de Kevin Arceneaux e o levou a conduzir pesquisa empírica abrangendo democracias da Europa ocidental. Os achados do autor são coerentes com o que se poderia esperar intuitivamente; uma vez que se demonstrou que ao longo da campanha há um efeito de transmissão de informação, que inicia sua trajetória nas pessoas mais atentas aos temas políticos e paulatinamente chega aos menos interessados<sup>151</sup>.

Assim, uma campanha excessivamente curta teria o efeito negativo de alijar exatamente aquelas pessoas que menos informação têm sobre o cenário político, já que “*se os cidadãos têm apenas uma semana para recolher informação de campanha, eles saberão menos no dia da eleição em comparação a quem teve seis semanas*”<sup>152</sup>.

Um contraponto à tese acima delineada poderia advir do trabalho de Costas Panagopoulos, que avaliou os efeitos da duração das campanhas no nível de conhecimento que o eleitorado tem sobre os diferentes candidatos. Sua hipótese era a de que campanhas mais longas tenderiam a beneficiar o candidato desafiante, uma vez que o incumbente, em busca de reeleição, já partiria de um patamar maior de conhecimento<sup>153</sup>.

A conclusão a que se chega no artigo, mesmo tênue, como o próprio autor admite, é a de que empiricamente se mensurou uma pequena influência do tempo de duração da campanha sobre a taxa de conhecimento dos candidatos<sup>154</sup>. Dizendo de

<sup>150</sup> “Puesto que siempre tenemos a nuestro alcance muchos más mensajes que los que podemos aceptar, la atención es selectiva. La cuestión es: ¿qué seleccionamos? ¿Cuáles son los factores que nos llevan a prestar nuestra atención a determinados estímulos y a ignorar otros? La atención depende de factores externos – los atributos del mensaje – y/o factores internos – los que pone el individuo receptor. Los estímulos externos son también conocidos como factores naturales de la atención, y los más característicos son: (1) la intensidad [...], (2) la prominencia [...], (3) la novedad y (4) la repetición. [...] Por último, la campaña tiene el difícil objetivo de captar la atención de quienes menos siguen la política de forma cotidiana, de los menos interesados y, en consecuencia, de quienes necesitarían invertir un mayor esfuerzo de atención y comprensión”. MARTÍN SALGADO, Lourdes. Ob. Cit., p. 154-155.

<sup>151</sup> “Political sophistication reflects the degree to which individuals consume political information, creating gaps in campaign reception across individuals. Zaller contends that in competitive national elections (as studied here), campaign effects should be strongest among the least sophisticated. Campaign messages abound in these elections, trickling down to even the least attentive. Because people with low levels of political sophistication hold small stores of political knowledge, they are more likely to accept the political messages they encounter. Consequently, they should be more likely to learn from campaigns than individuals with higher levels of political sophistication”. ARCENEUX, Kevin. Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science*, N. 36, dezembro 2005, p. 162 (pp. 159-173).

<sup>152</sup> ARCENEUX, Kevin. Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis, p. 164.

<sup>153</sup> “One possibility is that longer campaigns would help challengers’ electoral fortunes, thereby curbing incumbency advantage and boosting competitiveness in elections”. PANAGOPOULOS, Costas. Campaign Duration and Elections Outcomes. *Politics and Governance*, V. 1, N. 1, 2013, p. 67 (pp. 66-73).

outro modo, ambos os candidatos teriam se beneficiado igualmente da exposição que o tempo adicional de campanha traz.

O problema em extrapolar estas conclusões para o cenário brasileiro está no bipartidarismo em um sistema distrital puro, características do modelo norte-americano, único avaliado pelo autor. No cenário por ele avaliado, os candidatos desafiantes já tendem a ser conhecidos pelo eleitorado, uma vez que são tradicionalmente políticos com carreira local e, muitas vezes, ocupantes de outros cargos eletivos.

Assim, ao revés do que ocorre no Brasil, mesmo o desafiante tende a partir de um nível de conhecimento razoável, o que acaba por naturalmente aproximar os efeitos que a duração da campanha pode ter sobre ambos os candidatos.

Ademais, mesmo não se tendo mensurado diferença relativa no acréscimo da taxa de conhecimento entre os dois candidatos que se digladiavam, em termos absolutos ambos se tornaram mais conhecidos no decorrer da campanha. Deste modo, não se pode dizer que a duração maior da campanha não teve efeitos, uma vez que se produziu, ao final, um eleitorado mais informado sobre as características dos dois candidatos. Apenas não se observou o benefício a maior para o desafiante, previsto na hipótese do autor.

Por fim, é necessário dar a devida atenção ao mais relevante artigo escrito sobre o tema, fruto da ampla pesquisa conduzida por Randolph Stevenson e Lynn Vavreck, que analisaram cento e treze eleições em treze democracias entre 1960 e 1990<sup>154</sup>.

Os autores assumiram como hipótese as premissas de Andrew Gelman e Gary King, segundo os quais as campanhas apenas conseguem transmitir informação ao eleitorado, especialmente sobre as políticas públicas defendidas pelos candidatos e suas posições no campo econômico, quando dois requisitos são observados simultaneamente: um mínimo de igualdade nas condições de disputa, de modo a impedir que um candidato possa veicular informações enviesadas sem contraposição; e penetração suficiente da propaganda no eleitorado<sup>156</sup>.

<sup>154</sup> "Overall, the preponderance of empirical evidence we report suggests campaign length may matter little for election outcomes once the effects of other, relevant factors are taken into account. That said, there are hints that campaign duration could exert the hypothesized effects, but additional research is necessary to demonstrate this connection more definitively. We acknowledge the substantive impact of campaign duration is likely quite small, at best, but it may not be wholly irrelevant to candidate performance. Even so, there is scant evidence that campaign duration is related to familiarity with the candidates, so the identification of a mechanism by which longer campaigns may help challengers, if it does turn out to be the case, remains elusive. One sobering conclusion readers may reach from the current study is that if a pattern of longer campaign periods emerges in American elections, precipitated by recent policy reforms or otherwise, there are unlikely to be significant electoral consequences. For observers who decry anemic competition in races like congressional contests, longer campaigns will likely not offer a glimmer of hope". PANAGOPOULOS, Costas. *Ob. Cit.*, pp. 72-73.

<sup>155</sup> STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. Does Campaign Length Matter? Testing for Cross-National Effects. *British Journal of Political Science*, V. 30, I. 2, abril 2000, pp. 217-235.

<sup>156</sup> GELMAN, Andrew; KING, Gary. Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable? *British Journal of Political Science*, N. 23, 1993, pp. 409-451.

Para testar a hipótese de que campanhas mais longas auxiliam o eleitorado a bem conhecer programas de governo e posições sobre temas econômicos dos candidatos, enquanto as mais curtas impedem ou atrapalham este processo, os autores dividem os modelos tendo por base a marca das seis semanas<sup>157</sup>.

Importa destacar que no Brasil, conquanto formalmente se tenha fixado o período de quarenta e cinco dias para as campanhas, sua real duração naquilo que pertine à metodologia assumida acima é de apenas trinta e cinco dias. Isso porque este é o tempo durante o qual as mensagens têm a penetração necessária, via horário eleitoral gratuito, especialmente quando se reconhece ter havido praticamente a proibição da propaganda visual nas ruas. Assim, no modelo testado pelos autores, o modelo brasileiro estaria na faixa dos países com campanhas de cinco semanas.

As conclusões da pesquisa são bastante claras, “o balanço das evidências parece confirmar a ideia de que os eleitores aprendem sobre o real estado da economia” ao longo do tempo, o que comprova “que as campanhas podem ajudar a produzir um eleitorado mais ilustrado ou informado, contribuindo para o bem comum”. Esse aprendizado, contudo, não se observa quando as campanhas têm duração abaixo do limite das seis semanas de efetiva propaganda com penetração no eleitorado, uma vez que se concluiu que “os eleitores irão aprender sobre as variáveis politicamente relevantes se lhes for dada suficiente informação e tempo”<sup>158</sup>.

Por esta razão é que finalizam recomendando “cautela aos reformadores que defendem a redução das campanhas”, já que “tempo é informação – e a duração das campanhas ajudou o eleitorado a fazer uso de relevante informação eleitoral”. Finalmente, “campanhas mais curtas podem gerar eleitores ‘felizes’, na medida em que não veem seus líderes se atacando por tanto tempo”, mas ao mesmo tempo “produzem eleitores menos ‘ilustrados’, que não sabem o suficiente sobre os candidatos e as questões postas à sua frente”<sup>159</sup>.

Conforme visto neste item, a regulação das campanhas no que pertine à sua duração lida diretamente com a variável da quantidade de informação posta à disposição do eleitorado. Parece interessante, nesta linha de raciocínio, avaliar quais opções regulatórias estão postas sobre a mesa, de modo a perquirir em qual medida elas podem trazer consequência para o atingimento das finalidades precípua das campanhas eleitorais.

## **5. A PROPAGANDA ELEITORAL COMO BARREIRA À ENTRADA: O CENÁRIO DA CAMPANHA PERMANENTE (“MODELO CERVEJA” DE REGULAÇÃO) E A CAMPANHA INEFICAZ (“MODELO CIGARRO” DE REGULAÇÃO)**

Recapitulando os pontos já tratados, viu-se inicialmente ter havido alteração no tratamento legislativo das campanhas eleitorais no Brasil, alterando-se sobremani-

<sup>157</sup> STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. Ob. Cit., pp. 229-230.

<sup>158</sup> STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. Ob. Cit., p. 234.

<sup>159</sup> STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. Ob. Cit., p. 234.

ra o seu tempo de duração e reduzindo-se os meios à disposição dos candidatos para a divulgação de sua propaganda.

Em seguida, postulou-se que as campanhas têm a finalidade dupla de levar informação ao eleitorado e de permitir aos candidatos que ativem os cidadãos que lhes são politicamente próximos e ao menos tenham oportunidade de converter aqueles mais distantes ideologicamente.

No terceiro item, apontou-se a necessidade de que a regulação das campanhas atente para os prejuízos que pode causar, eventualmente mitigando ou até mesmo impedindo que aquelas finalidades identificadas sejam atingidas.

Em seguida, no que toca especificamente ao tempo de duração das campanhas, viu-se que as poucas pesquisas levantadas demonstraram haver uma íntima correlação entre tempo e informação. Dito de outro modo, o eleitorado consegue adquirir tanto mais informação relevante e refutar aquelas enviesadas ou truncadas, quanto se lhe dê tempo para este exercício.

O que se sugere no presente item é compreender os possíveis prejuízos decorrentes dos dois modelos dicotômicos que podem ser imaginados para a regulação, a campanha permanente e a ineficaz, por meio da aproximação ao tema do conceito econômico de barreira à entrada. Se o bem público que se busca é a manutenção da contestabilidade das eleições, ou seja, da possibilidade de que novos entrantes se façam competitivos, então parece possível a aproximação proposta, conquanto não se postule tratar a política como um mercado econômico em todos os seus aspectos.

O conceito de barreira à entrada deriva dos trabalhos de Joe Bain e Paolo Sylos-Labini, ainda nos anos 50, que assumiram a estrutura dos mercados como fator essencial para averiguar sua competitividade. A existência de potenciais competidores fora do mercado serviria como impeditivo para a prática de preços monopolísticos, ainda que houvesse excessiva concentração. Este cenário seria diverso se, por quaisquer motivos, certas barreiras impedissem ou dificultassem a vinda destes potenciais competidores, permitindo-se, com isso, a extração de lucro monopolístico por quem já se encontra no mercado<sup>160</sup>.

Exemplo clássico de barreira à entrada de cunho estrutural é a necessidade do uso de redes para o oferecimento de um produto ou serviço em um mercado. Imagine-se a oferta do serviço de transporte rodoviário entre duas cidades, São Paulo e Belo Horizonte. Se uma empresa adquiere a concessão da única estrada que liga as duas metrópoles, a Rodovia Fernão Dias, é de se esperar que não precise temer a concorrência por um longo período de tempo.

Isso porque, para que pudesse haver competição, seria necessário que uma empresa construísse outra estrada, paralela àquela já existente, sem que pudesse cobrar dos usuários até que ela estivesse pronta e disponível para uso. Os custos

<sup>160</sup> FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias. Texto para Discussão n° 1, Cadernos de Estudo, Universidade Cândido Mendes, 1998, pp. 1-5.

envolvidos nesta operação seriam naturalmente proibitivos, garantindo-se, com isso, o monopólio no mercado daquela empresa que detém a concessão. Exatamente por esta razão, diga-se, que se justifica o controle regulatório do preço praticado nos pedágios, evitando-se a extração de lucro monopolístico e o abuso do poder econômico.

Mas não apenas características estruturais, ínsitas a um certo mercado relevante, é que podem constituir barreiras à entrada. Há tempos os economistas debatem a possibilidade de que a propaganda comercial assuma este papel. Uma das hipóteses seria a de que a publicidade cria um vínculo do consumidor com uma marca determinada, dificultando o ingresso de concorrentes<sup>161</sup>. Assim, *“as firmas já estabelecidas poderiam cobrar preços mais altos e obter lucros significativos, sem receio de novos entrantes”*<sup>162</sup>.

Não é propriamente neste sentido que se lança a questão no presente artigo. O que se sugere parece mais próximo das colocações de Comanor e Wilson, quando afirmam que entrantes com baixo orçamento têm uma desvantagem relativa em relação às grandes firmas já estabelecidas, em decorrência das altas despesas de publicidade que estas mantêm<sup>163</sup>. Assim, a *“propaganda do incumbente subiria os custos de propaganda dos entrantes e exacerbaria as barreiras à entrada”*<sup>164</sup>. No mesmo sentido é a preocupação exposta por Carl Shapiro, ainda que suas conclusões, por outras razões de ordem econômica, afastem a necessidade de intervenção dos órgãos antitruste por este motivo<sup>165</sup>.

Este é o modelo que predomina no mercado de cervejas no Brasil, para adotar um exemplo de fácil compreensão. A AMBEV, indústria líder no setor, detém praticamente setenta por cento de participação no mercado<sup>166</sup>. Ainda assim, em 2014 foi a

<sup>161</sup> “In addition, advertising by established firms may give rise to a barrier to entry, which is naturally more severe when there are economies of scale in production and/or advertising. The persuasive approach therefore suggests that advertising can have important anti-competitive effects, as it has no “real” value to consumers, but rather induces artificial product differentiation and results in concentrated markets characterized by high prices and profits”. BAGWELL, Kyle. *The Economic Analysis of Advertising*. Discussion Paper Series, N. 0506-1, Department of Economics, Columbia University, agosto 2005, p. 3.

<sup>162</sup> BAGWELL, Kyle. *Ob. Cit.*, p. 9.

<sup>163</sup> COMANOR, William; WILSON, Thomas. *Advertising and Market Power*. Cambridge: Harvard University Press, 1974, pp. 48-49.

<sup>164</sup> BAGWELL, Kyle. *Ob. Cit.*, p. 115.

<sup>165</sup> “When advertising discourages entry, it can have a socially undesirable impact even if it is not deceptive or unfair. This is so for at least three reasons. First, if heavy advertising expenditures promote market power they will lead to allocative inefficiencies known to arise due to such power, namely high prices and restricted output. Second, such monopoly power may tend to increase inequity by diverting resources from consumers towards monopoly profits. Finally, the resources spent on the advertising itself will be to some extent wasted from a public interest viewpoint”. SHAPIRO, Carl. *Advertising as a barrier to entry?* Working Paper nº 74, Federal Trade Commission, julho 1982, pp. 2-3.

<sup>166</sup> Os dados são de 2012. Disponível em: <<http://economia.uol.com.br/ultimas-noticias/reuters/2012/10/31/ambev-deve-fechar-ano-com-ate-69-do-mercado-de-cerveja-no-pais.jhtm>>. Acesso em 10 jan. 2016.

quinta maior anunciante se considerados todos os setores da economia, dispendendo quase um bilhão e setecentos milhões de reais<sup>167</sup>.

Ante a ausência de fortes competidores, um gasto desta ordem poderia à primeira vista parecer irracional sob o ponto de vista econômico. Afinal, não se pode imaginar que cada real investido em publicidade esteja representando um ganho marginal positivo. Contudo, a questão se torna mais clara quando se pensa que ao agir desta forma, a AMBEV cria uma barreira artificial à entrada de potenciais concorrentes.

Assim, caso um investidor tenha interesse em disputar participação neste mercado, não basta que disponha de recursos suficientes para construir uma planta industrial, adquirir insumos de qualidade e boas receitas para seus produtos, bem como viabilizar a distribuição de sua cerveja. Seria ainda necessário que pudesse investir de imediato, repetidamente ano a ano, enormes quantidades de recursos em publicidade, para ao menos se aproximar em condição de exposição perante os consumidores com a AMBEV.

Naturalmente que tal exigência reduz substancialmente o número de possíveis competidores, mantendo a empresa líder em sua posição de dominação no mercado. Como se vê, não há nada de irracional neste comportamento, quando a questão é analisada sob a chave proposta.

Este cenário pode ser transposto para o modelo de regulação adotado nos Estados Unidos para a propaganda eleitoral, no qual não há data estipulada para o início das campanhas. Fala-se na doutrina em “campanha permanente”, uma vez que desde o dia seguinte ao da posse do novo mandatário, ele e seus adversários já estão mobilizando esforços, buscando recursos financeiros e comunicando suas pretensões ao eleitorado<sup>168</sup>. Segundo María José Canel, o governo, “*uma vez que tenha conseguido chegar ao poder, necessita, para nele se manter, utilizar as mesmas técnicas de cálculo estratégico e de criação de imagem que utilizou durante a disputa eleitoral*”<sup>169</sup>.

As críticas vêm se acumulando nos últimos anos, na mesma medida em que se antecipam cada vez mais os primeiros atos de campanha eleitoral. No atual ciclo eleitoral, é sintomático deste cenário que a pré-candidata pelo Partido Democrata, Hillary Clinton, haja arrecadado mais de quarenta e sete milhões de dólares até junho de 2015, um ano e quatro meses antes das eleições de outubro de 2016<sup>170</sup>. Cria-se,

<sup>167</sup> Disponível em: < <http://g1.globo.com/economia/midia-e-marketing/noticia/2015/03/gastos-com-publicidade-no-brasil-crescem-8-em-2014-para-r-121-bi.html>>. Acesso em 10 jan. 2016.

<sup>168</sup> “These days, if political machines don’t begin spooling up for the next election immediately after one ends, ‘they get in real trouble,’ said Lindsay Mark Lewis, who served as the Democratic National Committee’s finance director from 2005 to 2006”. Disponível em: < [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/politics/2015/02/permanent\\_campaign\\_the\\_hunt\\_for\\_cash\\_is\\_desperate\\_constant\\_and\\_uncouth.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/politics/2015/02/permanent_campaign_the_hunt_for_cash_is_desperate_constant_and_uncouth.html)>. Acesso em 10 jan. 2016.

<sup>169</sup> CANEL, María José. Comunicación política: Técnicas y estrategias para la sociedad de la información. Madrid: Tecnos, 1999, p. 102.

<sup>170</sup> Disponível em: < <http://docquery.fec.gov/pres/2015/Q2/C00575795.html>>. Acesso em 27 jan. 2016.



assim, uma espiral de gastos com propaganda eleitoral, que acaba capturando os próprios candidatos, mesmo que tenham pouco a ganhar com tamanho dispêndio há meses ou mais de ano do pleito<sup>171</sup>.

Além do efeito de afastar da disputa aqueles possíveis candidatos que não conseguem mobilizar tantos recursos, a persistência da campanha por período tão longo de tempo acarreta desinteresse do eleitorado, que se afasta da disputa no dia a dia e dela se aproxima apenas em momentos específicos, como nas semanas que antecedem as principais primárias e, muito posteriormente, já próximo da eleição<sup>172</sup>. Ademais, pode ainda deixar o próprio partido ou candidato sem novas mensagens a transmitir, exaurindo-se o interesse da imprensa em dar cobertura à disputa, como se diz ter ocorrido na Espanha nas eleições de 2000<sup>173</sup>.

Mas não apenas o gasto exagerado com publicidade constitui uma barreira à entrada de novos concorrentes. Também a sua restrição tem o condão de dificultar o ingresso de competidores, especialmente se já existirem naquele mercado firmas com marcas consolidadas e reconhecidas. Traz-se como exemplo o mercado de cigarros, sujeito a severas limitações no campo do marketing.

Desde 1964, quando as autoridades norte-americanas apontaram pela primeira vez a correlação entre o uso do tabaco e o desenvolvimento de algumas doenças, dentre as quais o câncer de pulmão, paulatinamente foram sendo erigidas barreiras

<sup>171</sup> "Both presidential campaigns are likely to be well-funded and well-run, leading to a situation where neither major-party candidate can gain a political advantage by campaigning. But a candidate could not abandon campaigning because doing so would allow the other campaign to gain an advantage with voters [...] Depending upon how one diagnoses the problems, if any, of American political campaigns, it is possible to imagine a whole series of laws that might be passed to regulate campaigns, some of which have been adopted in other democracies. For example, laws might seek to shorten the campaign period" LOWENSTEIN, Daniel Hays; HASEN, Richard; TOKAJI, Daniel. *Election Law: Cases and Materials*. 4<sup>a</sup> Ed. Durham: Carolina Academic Press, 2008, p. 550-553

<sup>172</sup> "The first hypothesis was voters will only engage during certain points or events in the campaign. As discussed in the previous chapter, both Pew data and my original survey data illustrate that most attention paid during the campaign is done during the weeks leading up to the presidential election in November. While the public does pay attention during the primaries, it is evident that many people do not show any interest in the campaign until after the party nominees are announced. The months before and after the primaries were shown to receive little attention by the public, yet presidential campaigns were in full swing". HODGKINS, Shelby. *How Long is it Long? How the Length of Presidential Campaigns in the United States Negatively Affects Voter Engagement*. 2012. 99 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologia) – School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2012.

<sup>173</sup> "¿Deben desgranarse ofertas del programa electoral durante la precampaña o no? Si se hace, hay más facilidades para marcar la agenda pública y atraer la atención de los medios y del electorado durante esos meses. Pero también se corre el riesgo de quedarse sin nada nuevo que ofrecer durante las semanas previas a la cita electoral, y, por tanto, tener más dificultades para lograr una presencia importante en los medios de comunicación y transmitir a los electores propuestas atrayentes durante la campaña propiamente dicha. Algo parecido a esto le ocurrió al PSOE en la campaña de 2000. Ocupó el otoño de 1999 en desgranar sus propuestas y se quedó sin 'material' para tener presencia en los medios una vez comenzó la campaña propiamente dicha". MARTÍNEZ, Antonia; MÉNDEZ, Mónica. Los partidos: agentes eficaces. In: CRESPO, Ismael (Dir.). *Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004, p. 28.

ras regulatórias à veiculação de publicidade do cigarro<sup>174</sup>. O tema é objeto de constante atenção por parte da Organização Mundial de Saúde (OMS), que fez um apelo público em prol do banimento da propaganda em 2013<sup>175</sup>.

Não se descarta dos efeitos positivos da estratégia adotada, especialmente no que se refere a evitar que novos potenciais consumidores, em geral adolescentes, que seriam mais suscetíveis aos apelos mercadológicos, deem início ao consumo do tabaco. Pesquisas realizadas até mesmo no Brasil apontam forte probabilidade de que a limitação da publicidade traga tal sorte de consequências desejáveis<sup>176</sup>.

Contudo, há que se analisar o tema sob outro aspecto, ao menos naquilo que interesse ao presente artigo. Parece difícil negar que a proibição da disseminação de propaganda comercial de produtos de tabaco tem como uma provavelmente indesejável consequência a proteção das fatias de mercado detidas pelas marcas tradicionais.

Tais empresas, calha lembrar, construíram a força de suas marcas e a identificação perante o mercado consumidor em um momento no qual a publicidade comercial era não apenas permitida, mas onipresente. Eventos esportivos e musicais, comerciais esteticamente irrepreensíveis na televisão, outdoors e toda gama de ferramentas foram colocadas à disposição, por décadas, do esforço de consolidação das marcas que hoje são vistas como tradicionais.

Quando entra em vigor um arcabouço regulatório que restringe a todos, de forma igual, a realização da propaganda, afeta-se com muito mais intensidade os competidores potenciais, que se veem impossibilitados de dar a conhecer suas marcas ao mercado consumidor. A estratégia se justifica, fora de qualquer dúvida, quanto ao tabaco, na medida em que se tem uma visão de longo prazo: asfixiando-se a entrada de novos consumidores, o mercado tende a definhar com o passar das décadas.

Ao se transpor a mesma lógica para o âmbito da propaganda eleitoral, contudo, o resultado é diverso. O “mercado”, aqui, não se altera em função da quantidade

<sup>174</sup> “Possibly the single most important event in the history of tobacco control occurred in 1964 when the United States Surgeon General warned of the potential causal relationship between cigarette smoking and smoking related diseases, particularly lung cancer (United States Department of Health and Welfare, 1964, in Laugesen and Meads, 1991). This encouraged a wave of regulation and legislation in the developed world as governments began to restrict the advertising and promotion of cigarettes, place warnings of the dangers of smoking on packaging and increase prices using taxation (Laugesen and Meads, 1991)”. BLECHER, Evan. The impact of tobacco advertising ban on consumption in developing countries. Policy Paper n° 13, University of Cape Town, julho 2008, p. 1.

<sup>175</sup> “On World No Tobacco Day, 31 May, WHO is calling for countries to ban all forms of tobacco advertising, promotion and sponsorship to help reduce the number of tobacco users. Tobacco use kills nearly 6 million people every year. Bans on advertising, promotion and sponsorship are one of the most effective ways to reduce tobacco consumption, with countries that have already introduced bans showing an average of 7% reduction in tobacco consumption. Research shows about one third of youth experimentation with tobacco occurs as a result of exposure to tobacco advertising, promotion and sponsorship. Worldwide, 78% of young people aged 13-15 years report regular exposure to some form of tobacco advertising, promotion and sponsorship”. Disponível em: < [http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who\\_ban\\_tobacco/en/](http://www.who.int/mediacentre/news/releases/2013/who_ban_tobacco/en/)>. Acesso em 27 jan. 2016.

<sup>176</sup> GALDURÓZ, José Carlos et al. Decrease in tobacco use among Brazilian students: A possible consequence of the ban on cigarette advertising? *Addictive Behaviors*, N. 32, 2007, pp. 1309-1313.

de propaganda. Ou seja, pouco importa se há mais ou menos publicidade, o mesmo número de pessoas seguirá votando. Assim, não se tem o ganho de longo prazo a contrabalancear o benefício dado a quem se fizera conhecido sob o outro regime regulatório. Este exatamente é o problema do “modelo cigarro”, quando adotado na publicidade eleitoral.

Os candidatos não aparecem no mundo juntos, todos no mesmo momento e com o mesmo nível de conhecimento. Ao contrário, aqueles que já ocupam os cargos, chamados incumbentes, puderam se valer de campanhas mais longas, com maior captação de financiamento e dispor da possibilidade de fazer propaganda por meios muito mais eficazes. Este direito não é dado aos entrantes, que iniciam a tentativa de ingressar no jogo político com as mãos atadas. Ademais, os incumbentes seguem obtendo, no intervalo entre as campanhas, maior atenção da imprensa, bem como dispor da possibilidade de propagandear indiretamente, por meio da publicidade institucional, os seus feitos.

Deste modo, quando entra em vigor o modelo agora adotado, a diferença no nível de conhecimento entre os incumbentes e os entrantes tende a se manter estável, impedindo ou ao menos dificultando a desejada oxigenação na disputa política.

Como se buscou explicar, os dois regimes extremos de regulação – a plena liberdade e a restrição exacerbada – trazem consequências negativas para as campanhas eleitorais, reduzindo a contestabilidade da Democracia.

## **6. O MODELO ADOTADO COM A LEI Nº 13.165 EM COMPARAÇÃO COM AS DEMOCRACIAS DA AMÉRICA-LATINA**

A Lei nº 13.165/15, conforme já mencionado, provocou uma redução drástica no tempo de duração das campanhas e nos meios à disposição dos candidatos para se fazerem vistos pelos eleitores.

Na vigência da redação original da Lei nº 9.504/97, a propaganda eleitoral tinha início em 6 de julho do ano eleitoral, persistindo até as vésperas do pleito, a depender do tipo de publicidade. Assim, como as eleições ocorrem no primeiro domingo de outubro<sup>177</sup> é possível dizer que a duração média das campanhas era de aproximadamente noventa dias. Agora, com a deflagração do processo eleitoral apenas em 15 de agosto, tem-se efetivamente uma redução à metade do tempo disponibilizado aos candidatos e partidos, para aproximadamente quarenta e cinco dias.

A redução do tempo geral de publicidade se fez acompanhar da diminuição do número de dias de veiculação de publicidade eleitoral em televisão e rádio, de quarenta e cinco dias para trinta e cinco dias. Conquanto menor a restrição, proporcionalmente, seus efeitos não parecem ser menos severos.

<sup>177</sup> Lei nº 9.504/97: “Art. 1º As eleições para Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, Prefeito e Vice-Prefeito, Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador dar-se-ão, em todo o País, no primeiro domingo de outubro do ano respectivo”.

Essa nova realidade se faz acompanhar de uma limitação severa nas possibilidades de veiculação de publicidade, especialmente aquelas de menor custo, como cartazes e faixas. Como também destacado no início do artigo, proibiu-se o uso de cavaletes, placas e bonecos em locais públicos; bem assim reduziu-se o tamanho permitido para a propaganda em imóveis particulares, autorizando-se apenas uma publicidade de mero meio metro quadrado.

Ante a dificuldade de aferir, em abstrato, se o legislador caminhou demasiadamente rumo a um “modelo cigarro” de regulação, faz-se necessário comparar a atual norma brasileira com aquelas adotadas por democracias semelhantes.

Recomenda-se que a comparação se dê com países que adotam o presidencialismo. A esta conclusão se chega em razão da ampla pesquisa realizada por Will Jennings e Christopher Wlezien com vinte e três mil pesquisas de opinião, realizadas em quarenta e um países, ao longo de duzentas e quarenta e cinco disputas eleitorais, realizadas desde 1942. Os autores puderam concluir que em países que adotam o parlamentarismo as preferências dos eleitores se solidificam muito tempo antes do que ocorre quando é adotado o presidencialismo.

A preponderância dos partidos políticos no parlamentarismo e do caráter pessoal do candidato, no presidencialismo, explicaria esta discrepância. Assim, se diversos são os momentos relevantes para a formação do voto do eleitor em cada sistema, não parece adequado compará-los quando se tem por objeto de análise exatamente o critério temporal das campanhas<sup>178</sup>.

Deste modo, pondera-se correto entabular a comparação proposta com os demais países da América Latina, tanto por se tratarem de países que adotam o presidencialismo, como razão da proximidade cultural e institucional. Emprestando os dados compilados por Jean David, pesquisador do *Observatorio Político Dominicano*, traz-se a seguinte tabela<sup>179</sup>:

---

<sup>178</sup> “Preferences come into focus later in presidential elections than in parliamentary ones. A year out from Election Day, parliamentary elections are more predictable from the polls than are the outcome of presidential races. This presumably reflects the greater uncertainties involved in the assessment of presidential candidates, most fundamentally the fact that the identities of candidates often are not confirmed until the final months of the electoral cycle. In parliamentary systems, by contrast, parties seem to matter more. This is important because dispositions towards parties, while not fixed, are more durable than those toward candidates. That preferences are in place much later in presidential systems comes as little surprise. That there is no difference between legislative elections in presidential and parliamentary systems may surprise, however. This seems to confirm the importance of uncertainties involved in voters’ assessments of candidates and the relative stability of party preferences”. JENNINGS, Will; WLEZIEN, Christopher. *The Timeline of Elections Campaigns: A Comparative Perspective Annual Meeting of the Elections, Public Opinion and Parties subgroup of the Political Studies Association (Apresentação)*, Lancaster, 13 a 15 de setembro, 2013, p. 19.

<sup>179</sup> DAVID, Jean. *Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina*. Disponível em: <<http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominicana-y-america-latina>>. Acesso em 10 jan. 2016.

PAÍS	DURAÇÃO DA CAMPANHA <sup>180</sup>
Argentina	35 dias
Bolívia	90 dias
Brasil	45 dias
Chile	30 dias
Colômbia	90 dias
Costa Rica	120 dias
Equador	45 dias
El Salvador	120 dias
Honduras	90 dias
México	90 dias
Nicarágua	75 dias
Panamá	Sem limite
Paraguai	30 dias
Peru	Sem limite
República Dominicana	Sem limite
Uruguai	30 dias

Importa destacar, ainda, que o Brasil detém a maior população de todos os países comparados, bem como a mais vasta área geográfica, tudo a recomendar um tempo mais dilatado para que as informações possam chegar ao eleitorado de forma mais segura.

Tendo em vista ao menos o padrão populacional, calha verificar como são limitadas temporalmente as campanhas nos estados do México, país cujo formato de federalismo autoriza a estipulação em âmbito estadual deste controle formal no pleito para governador. María de Lourdes e Ramírez Flores empreenderam compilação detalhada no tema e chegaram a uma média de duração das campanhas nos estados mexicanos da ordem de setenta dias. Lá, contudo, existe a figura legal da pré-campanha, com parcial possibilidade de veiculação de propaganda eleitoral, cujo tempo médio de duração seria de aproximadamente trinta dias<sup>181</sup>.

Não se trata, por óbvio, de propor uma média aritmética dos períodos previstos em cada legislação. Mas é possível perceber que o Brasil se aproxima dos países que têm os menores prazos para realização de propaganda eleitoral (Argentina, Chile,

<sup>180</sup> Os valores são aproximados, uma vez que há legislações que fixam em meses, não dias, enquanto outras tem uma data variável para a realização do pleito, como ocorre no Brasil. Venezuela e Guatemala foram deixadas de fora da lista em razão de ser variável o tempo de propaganda, dependente de fixação a cada pleito pelo órgão próprio.

<sup>181</sup> LOURDES, María de; FLORES, Ramírez. Duración de las campañas electorales para gobernador. Disponível em: <[151](https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKE-wje4Ins4sfKAhVPzmMKHbVZAs4QFggnMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%2FML_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLtvNuf0U7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0IFmkJo1WJVhrvg>. Acesso em 10 jan. 2016.</p>
</div>
<div data-bbox=)

Uruguai e Paraguai), distanciando-se da maioria do continente, cujo período eleitoral tende a ser de noventa dias (Bolívia, Colômbia, Honduras e México), cento e vinte dias (Costa Rica e El Salvador) ou até mesmo adotam um regime que não fixa uma data inicial (Panamá, Peru e República Dominicana).

## 7 CONCLUSÕES

Conquanto não se possa afirmar que haja um número de dias a ser considerado ideal para o período eleitoral, parece fora de dúvida que o Brasil caminhou rumo a um modelo restritivo exacerbado.

O patamar de noventa dias, antes adotado, colocava o Brasil igualmente distante dos extremos, aqui chamados de “modelo cerveja” e “modelo cigarro”. Não se vislumbrava o risco das campanhas permanentes, tal qual criticadas com razão nos Estados Unidos e vistas como raiz de um acréscimo desmedido e imprevisível nos custos das campanhas. Ao mesmo tempo, garantia-se ao menos a possibilidade de que novos atores políticos surgissem e expusessem seus nomes, números e propostas<sup>182</sup>.

No cenário que agora se desenha, restringe-se a possibilidade de renovação da política, uma vez que os incumbentes, que já desfrutam de natural exposição e conhecimento por parte do eleitorado, adquirem uma vantagem competitiva que os torna praticamente imbatíveis.

Ademais, os poucos candidatos estranhos ao *establishment* que podem adentrar o jogo político tendem a vir de um *background* que lhes tenha permitido alcançar altas taxas de conhecimento pelo eleitorado de modo alheio à atividade política. São pessoas com histórico de trabalho em emissoras de rádio ou televisão, ministros religiosos e celebridades de toda sorte.

Àqueles que buscam construir carreiras política a partir das bases partidárias, restam escassas possibilidades de sucesso. Alia-se à restrição temporal a limitação nos meios de propaganda, em especial aqueles que estariam à disposição de candidatos com menos recursos econômicos. Reforça-se, desta forma, o poder das cúpulas partidárias, que detêm o monopólio da escolha sobre quem terá direito à exposição no horário eleitoral gratuito, praticamente o único espaço que resta para a propaganda eleitoral.

A troca que se propôs, por outro lado, mostra-se uma promessa vazia, ao menos no que toca à credibilidade científica dos argumentos que a embasam. Afirmou-se,

<sup>182</sup> O Brasil mantinha, ao menos até 2014, notável taxa de renovação, índice em geral captado com vistas à eleição ao Poder Legislativo. Nas eleições para a Câmara dos Deputados em 2014, 38,6% dos eleitos jamais ocupara um mandato na Casa. No caso das Assembleias Legislativas, a taxa de renovação foi ainda maior, atingindo a média de 43%, com 459 novos deputados estaduais, entre 1.057 eleitos. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/10/1528106-camara-tera-em-2015-o-maior-numero-de-novos-deputados-desde-1998.shtml>>. Acesso em 10 jan. 2016. E disponível em: <<http://www.estadao.com.br/infograficos/a-renovacao-politica-nas-assembleias-legislativas,politica,356469>>. Acesso em 10 jan. 2016.

desde o início da tramitação da Lei nº 13.165/15, que o propósito buscado era o da redução dos custos das campanhas. Nenhum estudo foi produzido ou citado, contudo, dando suporte a esta assertiva<sup>183</sup>.

Partiu-se, assim, de uma mera constatação intuitiva, em razão da qual alterou-se profundamente o calendário eleitoral brasileiro. Aparentemente, olvidou-se que na mesma Lei nº 13.165/15 já haviam sido criados limites estritos para a arrecadação e as despesas globais de todos os cargos em disputa<sup>184</sup>, fornecendo meios para obter de modo direto a redução dos custos.

A estas considerações há que se somar outra, decorrente da análise em conjunto de mudança trazida também na Lei nº 13.165/15 no que toca à propaganda eleitoral antecipada<sup>185</sup>. A rígida regulamentação então vigente, que proibia a exposição da pretensão eleitoral do pré-candidato, deu lugar a um regime bastante flexível, no qual somente se sanciona o explícito pedido de votos fora do período eleitoral.

Se aparentemente o novel modelo parece abrir espaço para que todos exponham suas plataformas antecipadamente, uma reflexão mais detida demonstra não ser este o caso. Fora do período eleitoral e sem possibilidade de arrecadar recursos para o custeio desta publicidade, apenas aqueles que já detêm acesso à mídia é que encontram espaço para veicular suas mensagens. Os mesmos beneficiários das restrições temporais – incumbentes e pessoas midiaticamente expostas – é que logram auferir vantagem com a flexibilização da regra da propaganda antecipada.

<sup>183</sup> Os próprios autores da reforma no Congresso Nacional admitem a ausência de dados empíricos seguros, como dá conta entrevista com o Senador Romero Jucá, relator do tema no Senado Federal: “Jucá não sabe em quanto as mudanças devem reduzir os custos de campanha. ‘É difícil de fazer cálculo porque, na verdade, em cada campanha política, os valores são fixados pelos candidatos e pelos partidos. O que nós estamos fazendo, na verdade, é diminuir o escopo da utilização de diversos dispositivos de propaganda eleitoral’, justificou. Para o relator, as reduções com itens da campanha eleitoral como placas, cavaletes, pintura de muro, além do tempo de propaganda no rádio e na televisão e da própria campanha, devem diminuir os gastos de forma considerável”. Disponível em: <<http://fatoonline.com.br/conteudo/5840/para-reduzir-custos-tempo-de-campanha-eleitoral-deve-diminuir-em-2016>>. Acesso em 10 jan. 2016.

<sup>184</sup> Lei nº 13.165/15: “Art. 5º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Presidente da República, Governador e Prefeito será definido com base nos gastos declarados, na respectiva circunscrição, na eleição para os mesmos cargos imediatamente anterior à promulgação desta Lei, observado o seguinte: I - para o primeiro turno das eleições, o limite será de: a) 70% (setenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve apenas um turno; b) 50% (cinquenta por cento) do maior gasto declarado para o cargo, na circunscrição eleitoral em que houve dois turnos; II - para o segundo turno das eleições, onde houver, o limite de gastos será de 30% (trinta por cento) do valor previsto no inciso I. Parágrafo único. Nos Municípios de até dez mil eleitores, o limite de gastos será de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para Prefeito e de R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para Vereador, ou o estabelecido no caput se for maior. Art. 6º O limite de gastos nas campanhas eleitorais dos candidatos às eleições para Senador, Deputado Federal, Deputado Estadual, Deputado Distrital e Vereador será de 70% (setenta por cento) do maior gasto contratado na circunscrição para o respectivo cargo na eleição imediatamente anterior à publicação desta Lei.

<sup>185</sup> Lei nº 9.504/97 com redação dada pela Lei nº 13.165/15: “Art. 36-A. Não configuram propaganda eleitoral antecipada, desde que não envolvam pedido explícito de voto, a menção à pretensa candidatura, a exaltação das qualidades pessoais dos pré-candidatos e os seguintes atos, que poderão ter cobertura dos meios de comunicação social, inclusive via internet: [...] § 2º Nas hipóteses dos incisos I a VI do caput, são permitidos o pedido de apoio político e a divulgação da pré-candidatura, das ações políticas desenvolvidas e das que se pretende desenvolver”.



Deste modo, longe de representar uma democratização no acesso pelos candidatos ao eleitorado, o conjunto de novas regras aqui debatidas caminha no sentido oposto, concentrando as chances naqueles que já detêm este acesso e reduzindo as possibilidades de renovação do cenário político brasileiro.

Naturalmente que não se pode afirmar peremptoriamente que de imediato estes efeitos serão percebidos, mormente porque a renovação ou manutenção dos mandatários depende de outros fatores, atuando conjuntamente. Neste sentido, pesquisa realizada pelo Instituto IBOPE em dezembro de 2015 e comentada pela CEO da instituição, Márcia Cavallari Nunes, aponta uma tendência de votação em candidatos de oposição em 2016, muito em decorrência do descrédito da classe política que cresce na mesma medida em que surgem novas notícias relacionadas à apuração de atos de corrupção, especialmente no âmbito das operações Lava-Jato e Zelotes<sup>186</sup>.

De todo modo, a serem mantidas as regras e com a estabilização do quadro político, as perspectivas a que se chega em conclusão a este artigo são negativas. Estreita-se o espaço de entrada de novos candidatos na seara política, beneficia-se incumbentes e candidatos sem histórico vinculado à atividade política e se restringe, por fim, o acesso do eleitor à informação, sua mais valiosa ferramenta para realizar escolhas de qualidade nas eleições.

## 8. REFERÊNCIAS

ARCENEUX, Kevin. Cognitive Biases and the Strength of Political Arguments. *American Journal of Political Science*, V. 56, N. 2, abril 2012, pp. 271-285.

ARCENEUX, Kevin. Do Campaigns Help Voters Learn? A Cross-National Analysis. *British Journal of Political Science*, N. 36, dezembro 2005, pp. 159-173.

BAGWELL, Kyle. The Economic Analysis of Advertising. Discussion Paper Series, N. 0506-1, Department of Economics, Columbia University, agosto 2005.

BALMAS, Meital; SHEAFER, Tamir. Candidate Image in Election Campaigns: Attribute Agenda Setting, Affective Priming, and Voting Intentions. *International Journal of Public Opinion Research*, V. 22, N. 2, maio 2010, pp. 204-229.

<sup>186</sup> "Além disso, o eleitor está sob o impacto das operações da Polícia Federal, que a cada semana acrescenta novos nomes à lista de envolvidos. Tudo isso sem contar com a crise financeira pela qual passa o país, com inflação alta, desemprego crescendo e sem perspectiva de melhora no curto prazo, segundo as projeções econômicas. [...] O saldo do conjunto dos prefeitos é negativo em 12 pontos percentuais (40% dizem que a administração do prefeito de sua cidade é ruim/péssima, 30% a consideram regular e 28% a avaliam como ótima/boa). Por outro lado, os candidatos menos conhecidos terão mais dificuldades para se apresentar e conquistar o eleitor, em decorrência da curta campanha. Mas não é possível afirmar que os mais conhecidos sairão vencedores, pois há um grande desejo de mudança na forma de se fazer política do país. Pesquisa de dezembro do Ibope Inteligência mostra que a maioria (54%) afirma que votaria com certeza ou poderia votar em um candidato que não tivesse experiência política. Outro dado importante é que 40% declaram que votariam em um prefeito de oposição ao atual; 30% dizem que votariam no atual prefeito ou alguém indicado por ele e o restante se divide entre não votar (16%) e não saber ainda o que fará (15%)". Disponível em: <<http://www.joseniildomelo.com.br/news/marcia-cavallari-nunes-a-caixa-de-surpresas-das-eleicoes-municipais/>>. Acesso em 10 jan. 2016.

- BASEHEART, John. Message opinionation and approval-dependence as determinants of receiver attitude change and recall. *Speech Monographs*, V. 38, I. 4, novembro 1971, pp. 302-310.
- BLECHER, Evan. The impact of tobacco advertising ban on consumption in developing countries. Policy Paper nº 13, University of Cape Town, julho 2008.
- BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard; SIDES, John. The Study of Political Campaigns. In: BRADY, Henry; JOHNSTON, Richard (Ed.). *Capturing Campaign Effects*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2006, pp. 1-28.
- CAMPBELL, Angus. Surge and Decline: A Study of Electoral Change. *The Public Opinion Quarterly*, V. 24, N. 3, outono 1960, pp. 397-418.
- CAMPBELL, Angus et al. *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press, 1976.
- CANEL, María José. Comunicación política: Técnicas y estrategias para la sociedad de la información. Madrid: Tecnos, 1999.
- CANEL, María José. Los efectos de las campañas electorales. *Comunicación y Sociedad*, V. 11, N. 1, 1998, pp. 47-67.
- CAREY, Maeve (Coord.). *Cost-Benefit and Other Analysis Requirements in the Rule-making Process*. Washington: Congressional Research Service, 2014.
- COLOMER, Josep; LLAVADOR, Humberto. An Agenda-Setting Model of Electoral Competition. *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, V. 3, I. 1, pp. 73-93.
- COMANOR, William; WILSON, Thomas. *Advertising and Market Power*. Cambridge: Harvard University Press, 1974.
- DAHL, Robert. *La poliarquía: participación y oposición*. 2ª Ed. Madrid: Tecnos, 1997.
- DAVID, Jean. Limitación temporal de las campañas electorales en República Dominicana y América Latina. Disponível em: <<http://www.opd.org.do/index.php/analisis-partidos-politicos/1641-limitacion-temporal-de-las-campanas-electorales-en-republica-dominica-y-america-latina>>. Acesso em 10 jan. 2016.
- FAGUNDES, Jorge; PONDÉ, João Luiz. Barreiras à Entrada e Defesa da Concorrência: Notas Introdutórias. Texto para Discussão nº 1, Cadernos de Estudo, Universidade Cândido Mendes, 1998.
- GALDURÓZ, José Carlos et al. Decrease in tobacco use among Brazilian students: A possible consequence of the ban on cigarette advertising? *Addictive Behaviors*, N. 32, 2007, pp. 1309-1313.
- GALLUP, George; RAE, Saul Forbes. Is There a Bandwagon Vote? *The Public Opinion Quarterly*, V. 4, N. 2, junho 1940, pp. 244-249.

GARCÍA BEAUDOUX, Virginia; D'ADAMO, Orlando. Campañas electorales y sus efectos sobre el voto: Análisis de la campaña electoral presidencial 2003 en Argentina. *Psicología Política*, N. 28, 2004, pp. 7-25.

GARCÍA MARÍN, Javier. Encuadres, conflictos y efectos de agenda. *ZER*, V. 16, N. 31, 2011, pp. 167-181.

GELMAN, Andrew; KING, Gary. Why Are American Presidential Election Campaign Polls So Variable When Votes Are So Predictable? *British Journal of Political Science*, N. 23, 1993, pp. 409-451.

HILLYGUS, Dione Sunshine; JACKMAN, Simon. Voter Decision Making in Election 2000: Campaign Effects, Partisan Activation, and the Clinton Legacy. *American Journal of Political Science*, V. 47, N. 4, outubro 2003, pp. 583-596.

HODGKINS, Shelby. How Long is to Long? How the Length of Presidential Campaigns in the United States Negatively Affects Voter Engagement. 2012. 99 f. Dissertação (Mestrado em Comunicação, Cultura e Tecnologia) – School of Arts and Sciences, Georgetown University, Washington, 2012.

ISSACHAROFF, Samuel; KARLAN, Pamela. The Hydraulics of Campaign Finance Reform. *Texas Law Review*, N. 77, 1998, pp. 1705-1738.

IYENGAR, Shanto; NORPOTH, Helmut; HAHN, Kyu. Consumer Demand for Election News: The Horserace Sells. *The Journal of Politics*, V. 66, N. 1, fevereiro 2004, pp. 157-175.

IYENGAR, Shanto; PETERS, Mark; KINDER, Donald. Experimental Demonstrations of the “Not-So-Minimal” Consequences of Television News Programas. *The American Political Science Review*, V. 76, N. 4, dezembro 1998, pp. 848-858.

JENKINS, Glenn; KUO, Chun-Yan. Canadian Regulatory Cost-Benefit Analysis Guide. Ottawa: Queen’s University and Cost-Benefit Advisory Committee, 2007.

JENNINGS, Will; WLEZIEN, Christopher. The Timeline of Elections Campaigns: A Comparative Perspective Annual Meeting of the Elections, Public Opinion and Parties subgroup of the Political Studies Association (Apresentação), Lancaster, 13 a 15 de setembro, 2013.

KEY JR., Valdimer Orlando. The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting – 1936-1960. New York: Vintage Books, 1966.

KOLLMAN, Ken; MILLER, John; PAGE, Scott. Adaptive Parties in Spatial Elections. *The American Political Science Review*, V. 86, N. 4, dezembro 1992, pp. 929-937.

The Public Opinion Quarterly, V. 8, N. 3, outono 1944, pp. 317-330.

LAZERSFELD, Paul; BERELSON, Bernard; McPHEE, William. Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign. Chicago: The University of Chicago Press, 1954.

LENZ, Gabriel. Learning and Opinion Change, Not Priming: Reconsidering the Priming Hypothesis. *American Journal of Political Science*, V. 53, N. 4, outubro 2009, pp. 821-837.

LIPPMANN, Walter. Public Opinion. New York: Macmillan, 1922.

LOURDES, María de; FLORES, Ramírez. Duración de las campañas electorales para gobernador. Disponível em: <[https://www.google.es/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje4Ins-4sfKAhVPzmMKHbVZAs4QFggnMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%2FML\\_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLTVNu-f0U7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0IFmkJo1WJVhrvg](https://www.google.es/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwje4Ins-4sfKAhVPzmMKHbVZAs4QFggnMAE&url=http%3A%2F%2Fwww.frph.org.mx%2Fbiencomun%2Fbc199%2FML_Ramirez.pdf&usq=AFQjCNFrU098TQdLTVNu-f0U7-2vr89ky8Q&sig2=pTO4A1V0IFmkJo1WJVhrvg)>. Acesso em 10 jan. 2016.

LOWENSTEIN, Daniel Hays; HASEN, Richard; TOKAJI, Daniel. Election Law: Cases and Materials. 4ª Ed. Durham: Carolina Academic Press, 2008.

MARTÍN SALGADO, Lourdes. Marketing Político: Arte y ciencia de la persuasión en democracia. 2ª Ed. Barcelona: Paidós, 2002.

MARTÍNEZ, Antonia; MÉNDEZ, Mónica. Los partidos: agentes eficaces. In: CRESPO, Ismael (Dir.). Las campañas electorales y sus efectos en la decisión del voto. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004

MARTÍNEZ I COMA, Ferran. ¿Por qué importan las campañas electorales? Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2008.

MENEGUIN, Fernando; NERY, Pedro Fernando. Tópicos da Reforma Política sob a Perspectiva da Análise Econômica do Direito. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Março/2015 (Texto para Discussão nº 170). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 22 jan. 2015.

NEISSER, Fernando Gaspar. Crimes eleitorais e controle material da propaganda eleitoral: necessidade e utilidade da criminalização da mentira na política. 2014. 276 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

OECD – Organization for Economic Co-operation and Development. Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA), 2008.]

PANAGOPOULOS, Costas. Campaign Duration and Elections Outcomes. *Politics and Governance*, V. 1, N. 1, 2013, pp. 66-73.

POPKIN, Samuel. The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns. 2ª Ed. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

RENDA, Andrea et al. Assessing the Costs and Benefits of Regulation: Study for the European Commission, Secretariat General – Final Report. Bruxelas: CEPS, 2013.

SAISI, Katia. Campanhas presidenciais na América Latina: Convergências e divergências no discurso midiático. 2011. 389f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Ponti-

fícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

SHAPIRO, Carl. Advertising as a barrier to entry? Working Paper nº 74, Federal Trade Commission, julho 1982.

STEVENSON, Randolph; VAVRECK, Lynn. Does Campaign Length Matter? Testing for Cross-National Effects. *British Journal of Political Science*, V. 30, I. 2, abril 2000, pp. 217-235.

TVESRKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. The framing of decisions and the psychology of choice. *Science*, V. 211 (4481), janeiro 1981, pp. 453-458.

TVERSKY, Amos; KAHNEMAN, Daniel. Rational Choice and the Framing of Decisions. *The Journal of Business*, V. 59, N. 4, outubro 1986, pp. S251-S278.

UNITED KINGDOM ELECTORAL COMMISSION. A regulatory review of the UK's party and election finance laws: Recommendations for change. Londres: 2013.