



ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninC/ufpr

v. 3 n. 1 2014

Paraná Eleitoral: Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política.
Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. Núcleo de Pesquisa em Sociologia
Política Brasileira/Núcleo de Investigações Constitucionais – UFPR – v. 3, n.1
(2014) –. Curitiba: TRE, 2014 -

Quadrimestral
ISSN 1414-7866

Título Anterior: Paraná Eleitoral N.1 (1986) N.74 (2010)

1. Direito Eleitoral 2. Ciência Política
I. Paraná. Tribunal Regional Eleitoral II. Núcleo de Pesquisa
Sociologia Política Brasileira – UFPR

CDD 341.2805

Bibliotecária: Roseli Bill CRB9-541

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Paraná Eleitoral Curitiba v. 3 n. 1 abril p. 1-202 2014

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866

Publicação quadrimestral (abril; agosto; dezembro)

A missão do periódico é estabelecer um contato efetivo entre a área de Ciência Política e de Direito, publicando a contribuição de cientistas políticos e juristas no campo eleitoral. Reformas institucionais e constitucionais, teoria e organização dos partidos políticos, demografia eleitoral, campanhas políticas, sistemas de votação, discussões jurídicas referentes à legislação eleitoral, direito político comparado, eleições legislativas e sociografia de elites políticas são alguns dos temas que **Paraná Eleitoral** trata, além de outros assuntos afins vinculados à temática e próprios tanto do direito eleitoral como da ciência política.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO PARANÁ

NÚCLEO DE PESQUISA EM SOCIOLOGIA POLÍTICA BRASILEIRA – UFPR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR

Presidente: Des. Edson Luiz Vidal Pinto

Vice-Presidente / Corregedor / Diretor da EJE/PR: Des. Jucimar Novochadlo

Direção Geral: Ana Flora França e Silva

Editores:

Editor chefe: Fernando José dos Santos – Direito (TRE/PR)

Editor associado: Adriano Codato – Ciência Política (UFPR)

Editores executivos:

Ciência Política

Bruno Bolognesi (UNILA)

Luiz Domingos Costa (Facinter)

Direito Político e Eleitoral

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

Ana Claudia Santano

Conselho Editorial

Ciência Política

André Borges (UnB)

André Marengo (UFRGS)

Denise Paiva (UFG)

Emerson Urizzi Cervi (UFPR)

Fabiano Santos (IESP)

Fernando Bizzarro Neto (University of Notre Dame)

Luciana Veiga (UFPR)

Lúcio Rennó (UnB)

Maria do Socorro Sousa Braga (UFSCar)

Oswaldo Amaral (Unicamp)

Paolo Ricci (USP)

Paulo Peres (UFRGS)

Rachel Meneguello (Unicamp)

Rodrigo Bordignon (UFRGS)

Sérgio Braga (UFPR)

Direito Político e Eleitoral

Adriano Soares da Costa

Ana Claudia Santano

Ana Flora França e Silva (TRE-PR)

Clèmerson Merlin Clève (UFPR; UniBrasil)

Eneida Desiree Salgado (UFPR)

Orides Mezzaroba (UFSC)

René Ariel Dotti (UFPR)

Torquato Jardim

Capa: Fórmula geométrica para a representação do pinhão. Lange de Morretes (1892-1954)

Projeto gráfico: Adriano Codato

Editoração eletrônica: Tikinet Edição Ltda.

Revisão técnica: Nara Lasevicius / Tikinet

Impressão e acabamento:

Tiragem desta edição: 1 500 exemplares

Os conceitos, informações e interpretações contidos nos trabalhos assinados são de exclusiva responsabilidade de seus autores. Os artigos submetidos à revista **Paraná Eleitoral** serão recebidos a título gratuito. As contribuições devem ser inéditas.

Enviar colaboração para:

paranael@tre-pr.gov.br

Consulte nossas **normas para publicação** no fim do volume.

Revista PARANÁ ELEITORAL

Seção de Jurisprudência

Rua João Parolin, 224 – Prado Velho – Telefones: (41) 3330-8517 e 3332-6748

CEP 80220-902

Curitiba – PR – BRASIL

Sumário

Convenção partidária e a questão da anulação das deliberações	7	<i>Wagner Luiz Zacliffevis</i>
Lei nº 12.891/2013: restrição à atividade de imprensa nas prévias partidárias: isonomia eleitoral e direito à informação, segundo o princípio constitucional da proporcionalidade	29	<i>Vagner Felipe Kühn Maurício Zandoná</i>
Partidos, elecciones y dinero: el modelo canadiense	53	<i>Óscar Sánchez Muñoz</i>
Redes de financiamento eleitoral nas eleições de 2008 no Litoral do Paraná	103	<i>Rodrigo Rossi Horochovski Ivan Jairo Junckes Edson Armando Silva Neilor Fermino Camargo Leandro Batista de Almeida Joseli Maria Silva</i>
Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010	133	<i>Rodrigo Dolandeli dos Santos</i>
As diferenças entre a direita do Brasil, Chile e Uruguai: análise dos programas e manifestos partidários	171	<i>Flávia Roberta Babireski</i>
Normas para publicação	199	

Nota da Presidência

No momento em que se aproxima um novo pleito eleitoral, é com grata satisfação que anuncio o lançamento de mais uma edição da *Paraná Eleitoral*.

Certamente, a educação em sentido mais amplo, está intrinsecamente ligada ao processo político eleitoral. As eleições periódicas e o processo de avaliação e escolha dos candidatos promovem o amadurecimento do eleitorado. A cada pleito novas experiências e novos ensinamentos resultam no esperado aprimoramento democrático.

Por esses motivos, apraz-me verificar esta valiosa contribuição no campo da formação acadêmica e profissional de iniciativa deste TRE/PR, em associação com a academia, e que certamente proporcionará reflexos positivos na construção do Direito Eleitoral e no ramo da Ciência Política.

Aproveito a ocasião, para convocar os interessados na matéria eleitoral a enviarem suas contribuições para análise de nossos pareceristas, observando as normas pertinentes à publicação constantes no site institucional do TRE/PR.

Cumprimento, ainda, os autores pelas excelentes contribuições científicas e os editores por mais esta edição da nossa *Paraná Eleitoral*.

Des. Edson Luiz Vidal Pinto
Presidente do TRE-PR

Convenção partidária e a questão da anulação das deliberações

Wagner Luiz Zacliffe

Resumo

O artigo faz uma análise das convenções partidárias para a escolha dos candidatos e coligações, lançando um olhar mais aprofundado sobre a autonomia partidária, as normas de eficácia da convenção, bem como o caráter nacional das agremiações políticas que levam à anulabilidade das deliberações tomadas nas convenções estaduais e municipais pelo órgão de direção nacional. Para tanto, parte-se da observação da legislação em vigor, buscando sua matriz constitucional, analisando como se posicionam a doutrina e a jurisprudência.

Palavras-chave: convenção partidária; autonomia partidária; caráter nacional dos partidos políticos; anulabilidade das decisões; escolha de candidatos.

Abstract

This article is dedicated to make a review on the caucuses to choose candidates and coalitions, getting a closer look on party autonomy, in the effectiveness standards of the caucus, as well as in the national character of political communities that lead to the annulment of resolutions taken at state and municipal caucuses by the national authority. To do so, we start from the observation of the law in force, seeking its constitutional matrix, analyzing how doctrine and jurisprudence take sides.

Keywords: Caucus; party autonomy; national character of political parties; annulment of resolutions; candidate selection.

Artigo recebido em 20 de novembro de 2013; aceito para publicação em 15 de dezembro de 2013.

Introdução

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os partidos políticos receberam uma relevância ímpar no processo eleitoral, uma vez que restou estabelecido como condição de elegibilidade a filiação partidária.

Sobre o autor

Pós-graduando em Direito Administrativo pelo Instituto Romeu Felipe Bacellar e em Direito Eleitoral pela Universidade Positivo. E-mail: wlzac@hotmail.com.

Frente à tamanha importância dos partidos políticos na formação da vontade política, Gilmar Ferreira Mendes (2011, p. 782) traz que a “ação política realiza-se de maneira formal e organizada pela atuação dos partidos políticos. Eles exercem uma função de mediação entre o povo e o Estado no processo de formação da vontade política, especialmente no que concerne ao processo eleitoral”.

Tendo em vista esse caráter mediador dos partidos políticos, esses devem ser espelho dos princípios constitucionais inerentes ao Estado e à sociedade. Tanto assim, que se faz necessária dentro da esfera partidária a democracia interna para escolha de seus candidatos, em suma, representantes do partido que serão apresentados à população para serem avaliados. Orides Mezzaroba (2005, p. 51-2) expõe com maestria tal necessidade:

Na perspectiva democrático-partidária de Leibholz (1980), por exemplo, a Democracia Intrapartidária constitui-se em pressuposto mínimo para que se mantenha a racionalidade da formação da vontade do Estado, traduzindo um tipo de representação política radicalmente democrática. Isto é, aquela que se coaduna com a organização racional dos mecanismos de aferição da vontade coletiva, entendendo-se aqui a racionalidade como princípio democrático da formação da vontade do Estado.

As estruturas intrapartidárias de perfil não-comprometido com os ditames democráticos excluem a possibilidade de plena realização das potencialidades políticas do partido. Tal modelo de partido lembra a famosa e já mencionada *Lei de Ferro da Oligarquia* de Robert Michels (1982), em que a íngreme verticalidade interna dos partidos sufoca qualquer possibilidade de livre expressão de seus membros não-dirigentes.

Dentro dos partidos políticos, a convenção partidária é inegavelmente o ato de maior visibilidade da aplicação da democracia interna, em que todos os convencionais podem escolher os candidatos e coligações da agremiação.

A convenção partidária está englobada no processo eleitoral, o qual é uno e indivisível, ou seja, a conjunção de atos praticados não pode ser dissociada, sendo todos indispensáveis um ao outro.

Explica-se, por exemplo, a propaganda política só pode ocorrer após o registro de candidatura, que, por sua vez, só pode ocorrer após a realização da convenção partidária. Assim leciona Rodrigo López Zílio (2010, p. 245-6):

Concebe-se o processo eleitoral como um conjunto de regras, coordenadas entre si, que objetivam disciplinar os aspectos materiais necessários ao exercício do sufrágio e se desenvolvem desde as normas de convenção partidária, passando pelo pedido de registro de candidato (e as correlatas condições de elegibilidade e inelegibilidade), arrecadação e gastos de campanha, pesquisa eleitoral, propaganda eleitoral e, também, pelo momento da votação e do escrutínio, prestação de contas, culminando com a diplomação dos eleitos.

Impera destacar a divergência existente acerca do início do processo eleitoral. Conforme visto acima, há uma corrente que se inicia com as convenções partidárias e resultam, em última instância, na posse dos candidatos eleitos.

De outro lado, há a corrente que faz o processo eleitoral começar um ano antes das eleições, com o fim do prazo para as filiações partidárias. Pois, se para concorrer o candidato tem de estar filiado ao partido um ano antes das eleições, será nesta data que começa o processo rumo ao próximo pleito.

Independente da corrente adotada, para facilitar o estudo da matéria, faz-se uma divisão pedagógica dos assuntos atinentes ao processo eleitoral, recortando-se, no presente trabalho, a questão da convenção partidária que, por vezes, é desvalorizada pela doutrina e jurisprudência.

I. Autonomia partidária

Destarte, cabe destacar que dentre as disciplinas de Direito, a matéria eleitoral é, quiçá, a que mais detenha guarida constitucional. Ou seja, deve-se buscar sempre a correspondência entre a legislação infraconstitucional e a constitucional.

Desse modo, deve-se remeter à Constituição Federal:

Art. 17. (...)

§ 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)

Tendo em vista que a filiação partidária é uma condição de elegibilidade (artigo 14, §3º, V, da Constituição Federal), sendo consequentemente as candidaturas monopólio dos partidos políticos, a Constituição Federal atribui a essa pessoa jurídica a possibilidade de assentar normas para escolha de candidatos e a definição de coligações.

Todavia, sabendo que os direitos políticos integram o rol de direitos fundamentais, a legislação infraconstitucional estabeleceu limites para a elaboração dessa regulamentação, não permitindo que extrapolem o âmbito interno do partido. Assim, o Estatuto do partido deve conter obrigatoriamente “condições e forma de escolha de seus candidatos a cargos e funções eletivas”¹, bem como prever os casos de substituição dos candidatos².

Ou seja, a disposição de normas que definam critérios para a escolha dos candidatos e da coligação partidária, bem como a previsão dos casos de substituição, são normas de validade do Estatuto Partidário, aferidos no momento do registro da agremiação.

Contudo, a autonomia dada aos partidos políticos não possibilita que os mesmos selecionem de forma autoritária os filiados que concorrerão ao cargo eletivo, devendo resguardar a democracia interna da agremiação. Nessa seara, José Jairo Gomes (2011, p. 219) destaca que:

Em princípio, todos os filiados à agremiação possuem o *direito subjetivo político* de participar do certame. No entanto, quase sempre há mais interessados que lugares a preencher. Deve-se, pois, encontrar um método transparente e democrático para a escolha daqueles que contarão com a necessária indicação do partido para se tornarem candidatos e concorrerem oficialmente ao pleito. Da interpretação sistemática dos artigos 8º, §2º, e 11, §1º, I, ambos da Lei nº 9.504/97, bem como dos artigos 15, VI, e 51, estes da Lei nº 9.096/95, impõem-se concluir que a escolha deverá ser feita em convenção.

1. Artigo 15, VI, da Lei 9.096/95: Art. 15. O Estatuto do partido deve conter, entre outras, normas sobre: VI – condições e forma de escolha de seus candidatos e cargos e funções eletivas.
2. Artigo 7º, *caput*, da Lei 9.504/97: Art. 7º As normas para a escolha e substituição dos candidatos e para a formação de coligações serão estabelecidas no estatuto do partido, observadas as disposições desta Lei.

Quando a legislação fala que os partidos políticos devem escolher a forma de escolha de seus candidatos e coligações, bem como a substituição dos candidatos, está a dizer que o estatuto partidário deve dispor acerca das convenções. Conforme comenta Adriano Soares da Costa (2013, p. 131), “Desse modo, a indicação é convenção partidária, é condição de elegibilidade, sem a qual não poderá o eleitor concorrer a um cargo eletivo”. Nos casos em que o Estatuto Partidário for omissivo, a direção nacional do partido pode estabelecer as respectivas regras, tendo o dever de publicá-las no prazo de até 180 dias antes das eleições, consoante disposto no artigo 7º, §1º, da Lei nº 9.504/97.

Rodrigo López Zílio expõe que é necessária a publicação das normas editadas pela direção nacional em virtude “da transparência exigida do processo eleitoral como um todo, possibilitando-se uma maior eficácia fiscalizatória pelos participantes do processo eleitoral”. (ZÍLIO, 2010, p. 247)

A problemática surge quando os níveis partidários inferiores agem em conflito com as deliberações da direção nacional, ponto que será estudado a posterior.

2. Prazo da convenção

O período para a realização das convenções partidárias está previsto em lei, ficando fora do âmbito da esfera interna dos partidos, logo, esses não o podem alterar. O prazo legal é intransferível e de atendimento obrigatório, visto que busca garantir aos atores do processo eleitoral a segurança jurídica.

Esse prazo é assinalado pela Lei nº 9.504/97, sendo que sofreu alteração pela Lei nº 12.891, de 2013, passando a ter a seguinte disposição:

Art. 8º A escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 12 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto, rubricado pela Justiça Eleitoral, publicada em 24 (vinte e quatro) horas em qualquer meio de comunicação. (Redação dada pela Lei nº 12.891, de 2013)

Acerca do dispositivo legal, deve-se realizar algumas anotações.

Primeiro, frisa-se o novo período de realização das convenções, que pelo antigo enunciado ocorria de 10 a 30 de junho, sendo agora o início no dia 12 de junho, mantendo-se a data final.

Percebe-se que a alteração é pouco sensível, uma vez que tão somente diminui 2 dias do prazo estipulado para a realização das convenções.

Trazendo para a questão prática, tal medida potencializa o que já ocorre em diversas convenções partidárias, que em virtude do curto prazo para deliberações, o ato formal da convenção ocorre tão somente para homologar a escolha realizada pela direção partidária.

A realização das convenções com maior antecedência e por um lapso de tempo mais longo pode levar a uma discussão partidária interna muito maior, de forma a salutar à democracia, além de que evitaria o afogadilho com que as certidões necessárias para o registro de candidatura são atualmente solicitadas. Como por exemplo, o fato de que muitos candidatos aguardam a aprovação dos seus nomes nas convenções partidárias para providenciar a documentação necessária para o registro de candidatura, fato que gera uma demanda grandiosa junto aos distribuidores responsáveis pela expedição, e por diversas vezes, a necessidade do Cartório Eleitoral responsável abrir diligência para a complementação. A antecipação do período para a realização das convenções impediria esse acúmulo e facilitaria, inclusive, o trabalho da Justiça Eleitoral.

O segundo realce recai sobre a necessidade do chamado *livro ata* do partido ser previamente rubricado pela Justiça Eleitoral. Ou seja, ao abrir um novo *livro ata* o partido deve encaminhar o mesmo para que o Juiz Eleitoral promova a abertura do livro e rubrique as páginas.

Apesar de parecer uma simples obrigação formal, a rubrica é obrigação legal que pode, inclusive, importar no ato de reconhecimento de validade e eficácia da Convenção Partidária.

Para melhor ilustração, traz-se a ementa do voto do Juiz Eleitoral de 2º, Dr. Luciano Carrasco do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná:

REGISTRO DE COLIGAÇÃO. CONVENÇÃO. ARTIGO 8º, LEI 9.504/97. ANOTAÇÃO NA JUSTIÇA ELEITORAL. VALIDADE. RECURSO PROVIDO.

1. Determina-se o julgamento do registro de candidatura, da impugnação, notícia de inelegibilidade e demais incidentes ante a evidente conexão e a prejudicialidade entre todos os pedidos. Inviabilidade de julgamento separado.
2. O recurso em um dos feitos conexos abrange todos os demais. Não aplicação da Súmula 11 do TSE.
3. Admite-se a discussão de atos *interna corporis* quando afeta diretamente registro de candidatura. Precedentes.
4. A atividade da convenção deve ser registrada em ata, lavrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral (LE, art. 8º, *caput*) para plena eficácia.
5. Existindo convenções partidárias conflitantes, deve prevalecer a deliberação daquela que foi realizada com observância de todas as normas legais, aprovação dos convencionais e registro perante a Justiça Eleitoral.
6. O julgamento do registro de candidatura implica perda de objeto em demanda que visava afastar liminar concedida.
7. Recursos conhecidos e providos³.

No corpo do voto destaca:

Em outras palavras, pela ata cuja cópia vai às fls. 163/166 do RE 303-20 deliberou-se acerca da coligação com o PMDB, rejeitando-se a coligação com o PSD e demais Partidos, a qual foi registrada na zona eleitoral, com o devido visto do juiz eleitoral (fls. 161).

É o que basta para consagrar a coligação do PV com o PMDB, eis que atendida regra legal específica (artigo 8º da Lei 9.504/97), ao contrário da convenção que indicou a coligação de o PSD e demais partidos.

Com efeito, *a atividade da convenção deve ser registrada em ata, lavrada em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral (LE, art. 8º, caput). Alguns autores - como Serejo (2006, p. 68) - reputam essa exigência ofensiva à autonomia partidária, já que a vigente LOPP não a prevê. Todavia, o controle da Justiça Eleitoral é eminentemente preventivo e visa conferir segurança e confiabilidade a esse importante ato, de sorte a prevenir futuras disputas acerca das deliberações oficialmente tomadas pelos convencionais. E de todo conveniente que assunto dessa*

3. Recurso Eleitoral nº 305-87.2012.6.16.0008. Acórdão nº 44.187 de 05/09/2012. Juiz Eleitoral Luciano Carrasco. Publicado em sessão, data 06/09/2012.

magnitude seja escrupulosamente documentado, de maneira a ensejar a todos a consulta ao que foi deliberado. Em jogo encontram-se a segurança jurídica e a própria prática democrática. (José Jairo Gomes, Direito Eleitoral, Ed. Atlas, 7a Ed., pág. 228).

Como esta ata foi assinada pela comissão provisória municipal indicada pela Estadual devidamente registrada no TRE (fls. 166 e segs.) nada afasta sua validade para o registro da candidatura.

O cotejo entre estas duas atas, frente ao que diz a lei, me leva a conclusão, segura, de validade da realizada em 30 de junho. Esta Corte assim já deliberou certa feita:

DEMONSTRATIVO DE REGULARIDADE DE ATOS PARTIDÁRIOS - CONVENÇÕES PARALELAS - NULIDADE DE ATA DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA RECONHECIDA - EXCLUSÃO DE PARTIDO COLIGADO - REGULARIDADE - RECURSO DESPROVIDO.

Existindo convenções partidárias paralelas, deve prevalecer a deliberação contida naquela que foi realizada com observância das normas legais e estatutárias e teve a aprovação dos convenicionais. (RECURSO ELEITORAL n° 5904, Acórdão n° 34.502 de 09/09/2008, Relator (a) JESUS SARRÃO, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 10/09/2008)

Vê-se que no caso em apreço, que a aposição da ata da convenção municipal em *livro ata* devidamente rubricado pela Justiça Eleitoral foi fundamento para definir o cumprimento das obrigações legais e determinante para esclarecer qual a coligação partidária considerada válida, demonstrando a necessidade da rubrica.

Terceira questão que merece destaque é a novidade apresentada pela nova redação dada ao disposto no *caput* do artigo 8º, da Lei n° 9.504/97. Após a realização da convenção partidária, tem-se 24 horas para publicar a ata em qualquer meio de comunicação. Tendo em vista isso, alguns apontamentos merecem ser feitos.

Busca-se com tal obrigatoriedade acabar com uma prática muito comum nas convenções partidárias, a chamada *ata em aberto*, que funciona como uma espécie de tática na seguinte situação: a convenção é realizada, mas como a ata era entregue somente para a Justiça Eleitoral junto com o registro de candidatura (05 de julho), as direções partidárias só finalizavam o conteúdo da ata às vésperas do prazo final para o registro.

Tal tática permite que os partidos consigam mais alguns dias para finalizar as deliberações sobre coligações e escolha dos candidatos (quantidade para cada partido, nomes e o número).

Impera aqui frisar que a nova redação busca evitar que a ata seja concluída em data posterior, mas não impede que a convenção delegue seus poderes aos órgãos partidários, conforme já vem sendo admitido pela jurisprudência:

RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ELEIÇÕES 2008. ESCOLHA DE CANDIDATO. CONVENÇÃO EXTEMPORÂNEA. AUSÊNCIA DE DELEGAÇÃO DOS CONVENCIONAIS. CONCESSÃO DE PRAZO DIFERENCIADO. LEGITIMIDADE DAS ELEIÇÕES. RECURSO PROVIDO.

1. As convenções destinadas à escolha dos candidatos e a deliberações acerca da formação de coligações devem ocorrer no período compreendido entre 10 e 30 de junho do ano em que se realizam as eleições. (Art. 8º, *caput*, da Lei nº 9.504/97)

2. É admissível que a convenção delegue à Comissão Executiva ou a outro órgão partidário a efetiva formação de coligação ou a escolha de candidatos, o que poderá ocorrer até o prazo previsto no art. 11 da Lei nº 9.504/97, a saber, 5 de julho. Precedente: RO nº 1329, Rel. Min. Gerardo Grossi, publicado em sessão em 24 de outubro de 2006.

3. *In casu*, inexistiu delegação dos convencionais ao órgão partidário municipal para a escolha posterior dos candidatos. A extemporaneidade da convenção deveu-se à inadimplência dos filiados para com o partido político, posteriormente relevada para possibilitar realização de nova convenção, já fora do prazo.

4. A concessão de prazo maior a determinada agremiação partidária para a escolha de candidatos fere a isonomia entre os partidos políticos e compromete a legitimidade das eleições.

Recurso especial provido⁴.

Em que pese à possibilidade da convenção delegar seus poderes à direção partidária, não parece ser admissível que essa possa realizar

4. Recurso Especial Eleitoral nº 30584, Acórdão de 22/09/2008, Relator Min. Felix Fischer, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 22/09/2008.

sua deliberação após a data de 30 de junho. Conforme visto, esse prazo é peremptório para as deliberações. Além do mais o órgão partidário estará realizando a função originalmente pertencente à convenção.

Dessa forma, uma vez que a convenção partidária deve respeitar o prazo disposto no art. 8º da Lei nº 9.504/97, o órgão partidário em função delegada deve atender o mesmo período.

Fica ainda uma última indagação, o que ocorrerá com os partidos que deixarem de publicar a ata da convenção no prazo previsto? A princípio, tal obrigatoriedade é requisito de eficácia para a convenção partidária, e o seu não cumprimento ensejaria na anulação do ato e consequente indeferimento dos registros de candidatura da agremiação partidária.

3. Candidatura nata e utilização de prédios públicos

O §1º do artigo 8º da Lei nº 9.504/97 prevê que aos detentores de mandato de Deputado, em qualquer instância, ou de Vereador, e até mesmo aqueles que exerceram um desses cargos por um período na legislatura em curso, têm garantido o direito ao registro de candidatura para o mesmo cargo, desde que pelo partido a que estejam filiados.

Ou seja, os ocupantes de cargo no Poder Legislativo, excetuado os senadores, ainda que temporariamente, possuíam assegurados a candidatura à reeleição para o mesmo cargo.

Trata-se da chamada candidatura nata, a qual engessa os poderes da agremiação partidária, impondo a essa um dever que quebra a igualdade entre os pré-candidatos. Percebe-se que tal imposição macula de forma veemente a autonomia partidária para a escolha dos candidatos, bem como a democracia interna da agremiação.

Reconhecendo a afronta que tal norma gera ao ordenamento, o Supremo Tribunal Federal, em sede de medida cautelar, através da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.530-9 suspendeu a vigência do referido dispositivo. Para melhor compreensão, apresenta-se a ementa da referida decisão:

DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL: CANDIDATURA NATA. PRINCÍPIO DA ISONOMIA ENTRE OS PRÉ-CANDIDATOS. AUTONOMIA DOS PARTIDOS POLÍTICOS. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DO PARÁGRAFO 1º DO ARTIGO 8º DA LEI Nº 9.504, DE 30 DE SETEMBRO DE 1997, SEGUNDO O QUAL: “§ 1º - AOS DETENTORES DE MANDATO DE DEPUTADO

FEDERAL, ESTADUAL OU DISTRITAL, OU DE VEREADOR, E AOS QUE TENHAM EXERCIDO ESSES CARGOS EM QUALQUER PERÍODO DA LEGISLATURA QUE ESTIVER EM CURSO, É ASSEGURADO O REGISTRO DE CANDIDATURA PARA O MESMO CARGO PELO PARTIDO A QUE ESTEJAM FILIADOS”. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 5º, “CAPUT”, E 17 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA NORMA IMPUGNADA. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA DA AÇÃO, RECONHECIDA, POR MAIORIA (8 VOTOS X 1), SENDO 3, COM BASE EM AMBOS OS PRINCÍPIOS (DA ISONOMIA ART. 5º, “CAPUT” E DA AUTONOMIA PARTIDÁRIA ART. 17) E 5, APENAS, COM APOIO NESTA ÚLTIMA. “PERICULUM IN MORA” TAMBÉM PRESENTE. CAUTELAR DEFERIDA⁵.

Devido a isso, frente à suspensão da norma, não há mais que se falar em candidatura nata, pelo menos até o julgamento final da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ainda no artigo 8º, no §2º, da Lei nº 9.504/97, extrai-se a possibilidade do partido político utilizar os prédios públicos para a realização das convenções ou eventos análogos, tais como as prévias partidárias (prática pouco comum no Brasil). Tal garantia é disciplinada também no artigo 51 da Lei nº 9.096/95.

A normativa em tela tem por escopo buscar a igualdade entre os partidos no uso dos prédios públicos, tendo em vista que a ausência de tal garantia poderia importar na colocação de empecilhos da administração pública capitaneada por um partido político contra seus adversários.

Destaca-se, também, que as Resoluções expedidas pelo Tribunal Superior Eleitoral disciplinam o modo com que a requisição do prédio público deverá ser feito. Nas eleições de 2012 a Resolução nº 23.373, em seu artigo 8º, §3º, dispunha da obrigatoriedade dos partidos políticos comunicar por escrito o responsável pelo local, com antecedência mínima de 72 horas. Em caso de coincidência de datas, deverá ser observada a ordem cronológica do protocolo.

O não atendimento à requisição pode ensejar o delito de desobediência eleitoral previsto no artigo 347 do Código Eleitoral, ressalvada

5. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2530-9 – Medida Cautelar. Relator: Min. Sydney Sanches. Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal. Julgado em 24/04/2002, DJ 21-11-2003.

as hipóteses em que a recusa se der em virtude do bem ser tombado ou protegido pela legislação ambiental (RAMAYANA, 2010, p. 245).

Por fim, eventuais danos ocasionados aos bens públicos serão de responsabilidade do partido político, conforme ensina Marcos Ramayana (2010; p. 245):

A responsabilidade civil decorrente do dano ao imóvel ou móveis públicos deverá seguir as regras do direito civil e administrativo, sendo a eventual ação proposta no âmbito da justiça comum ou federal, independentemente das medidas administrativas e sanções penais correspondentes.

4. A questão da anulação das deliberações realizadas em convenção

Cabem aos órgãos partidários superiores estabelecerem as diretrizes partidárias a serem atendidas nas eleições para a escolha dos candidatos e formação das coligações.

Nessa toada, impera destacar que essas deliberações não se confundem com o poder do órgão partidário nacional em complementar as regras nos casos omissos. Para tanto, destaca-se a jurisprudência:

Convenção partidária regional - Diretrizes nacionais - Descumprimento - Resolução do partido político - Publicação - Art. 7º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 9.504/97.

1. As diretrizes estabelecidas pela convenção nacional sobre coligações (Lei nº 9.504, art. 7º, § 2º) não se confundem com as normas para escolha e substituição dos candidatos e para formação de coligação a serem estabelecidas no estatuto do partido ou pelo órgão de direção nacional, que, neste caso, deverá publicá-las no Diário Oficial até 180 dias antes da eleição (§ 1º).

2. As normas são ou devem ser permanentes, enquanto as diretrizes podem variar ao sabor das conveniências políticas.

Recurso conhecido e provido⁶.

6. Recurso Especial Eleitoral nº 19955, Acórdão nº 19955 de 26/09/2002, Relator Min. Raphael De Barros Monteiro Filho, Relator designado Min. Fernando Neves Da Silva, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/09/2002.

Isto posto, passa-se a analisar a questão das deliberações do órgão de direção nacional que definem acerca da escolha dos candidatos e da formação das coligações partidárias.

A problemática começa quando há conflito entre as diretrizes estabelecidas pelos órgãos hierarquicamente superiores com as deliberações tomadas pelas convenções inferiores. Assim, poderá o órgão nacional anular uma deliberação da convenção estadual ou municipal? Poderá o órgão estadual anular o decidido na convenção municipal?

Para responder tais indagações se faz necessário apreciar o disposto no art. 7º, §2º da Lei nº 9.504/97:

§ 2º Se a convenção partidária de nível inferior se opuser, na deliberação sobre coligações, às diretrizes legitimamente estabelecidas pelo órgão de direção nacional, nos termos do respectivo estatuto, poderá esse órgão anular a deliberação e os atos dela decorrentes. (Redação dada pela Lei nº 12.034, de 2009)

Inicialmente, salienta-se que não é necessário uma Convenção Nacional para estabelecer as diretrizes partidárias que devem ser seguidas, tão somente, a deliberação através do órgão de direção nacional.

Vê-se que tais decisões devem ser acatadas pelas esferas inferiores, sob pena de terem suas deliberações anuladas.

Resta explicitado aqui, que apesar da divergência entre as instâncias partidárias decorrerem da própria democracia interna, há uma limitação legal imposta às instâncias inferiores, resultado do caráter nacional dos partidos políticos, consagrado no artigo 17, I, da Constituição Federal.

Assim, se a obediência deve se dar em relação à deliberação do órgão nacional, a contrário *sensu*, a convenção municipal não pode ser anulada pelo órgão estadual. Nesse sentido:

ELEIÇÕES 2012. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. DESISTÊNCIA APÓS O PLEITO. IMPACTO NO QUOCIENTE ELEITORAL. INTERESSE PÚBLICO ENVOLVIDO. HOMOLOGAÇÃO DO PEDIDO. IMPOSSIBILIDADE. DIREITO INDISPONÍVEL. COMISSÃO PARTIDÁRIA MUNICIPAL. DIRETRIZ DO ÓRGÃO ESTADUAL. CONTRARIEDADE. ANULAÇÃO DA CONVENÇÃO.

INVIABILIDADE. ART. 7º, § 2º, DA LEI Nº. 9.504/97. AGRAVOS REGIMENTAIS NÃO PROVIDOS.

1. A parte não pode desistir do seu recurso, caso já realizado o pleito, se, desse ato, advir alteração do quociente eleitoral, por se tratar, em última análise, da apuração da vontade popular e, conseqüentemente, da legitimidade da eleição, o que se insere como matéria de ordem pública. O direito é indisponível nessas situações (Precedentes: AgR-RO nº. 4360-06/PB, Rel. Min. Arnaldo Versiani, DJE de 13.2.2013; REspe nº. 26.018/MG, Rel. Min. José Delgado, DJ de 27.10.2006; REspe nº. 25.094/GO, Rel. Min. Caputo Bastos, DJ de 7.10.2005).

2. A contrariedade à diretriz do órgão partidário estadual não autoriza seja anulada a convenção da comissão municipal que versar sobre coligação, uma vez que a ofensa há de ser, necessariamente, à orientação do órgão nacional, a quem compete, com exclusividade, declarar a nulidade desse ato, nos termos do art. 7º, § 2º, da Lei nº. 9.504/97 (AgR-REspe nº. 6.415/SC, Rel. Min. Dias Toffoli, DJE de 12.3.2013).

3. Agravos regimentais não providos⁷.

Não obstante ao exposto, pode ocorrer do órgão de direção estadual anular a decisão da convenção municipal, desde que amparada pela deliberação do órgão de direção nacional. Nesse caso o órgão estadual estará somente a repetir o deliberado pela direção nacional, o que ocasionará, ainda que de forma indireta, a violação da convenção municipal à decisão de caráter nacional. Nesse diapasão:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. SEGUIMENTO NEGADO. ÓRGÃO PARTIDÁRIO ESTADUAL. ANULAÇÃO. CONVENÇÃO. COLIGAÇÃO. COMISSÃO PROVISÓRIA MUNICIPAL. DESCUMPRIMENTO. DIRETRIZES PARTIDÁRIAS. REEXAME DE MATÉRIA FÁTICO-PROBATÓRIA. INADMISSIBILIDADE. INOVAÇÃO DAS RAZÕES RECURSAIS. FUNDAMENTOS NÃO -INFIRMADOS. DESPROVIMENTO.

1. A Corte Regional entendeu legítima a anulação, pelo Diretório Estadual do partido, da convenção realizada pela Comissão Provisória

7. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 11403, Acórdão de 06/08/2013, Relatora Min. Luciana Christina Guimarães Lóssio. Publicação: DJE - Diário de justiça eletrônico, Data 22/08/2013.

Municipal para a formação de coligação, tendo em vista o descumprimento de normas da instância superior partidária.

2. Rever esse posicionamento implicaria reexame de provas, o que é vedado em sede de recurso especial (Súmulas nos 279/STF e 7/STJ).

3. É necessário que os fundamentos da decisão agravada sejam especificamente infirmados, sob pena de subsistirem suas conclusões.

4. A alegação de erro de valoração da prova, tema não apreciado pela instância regional e não suscitado nas razões do recurso especial, caracteriza descabida inovação das teses recursais no agravo regimental.

Agravo regimental desprovido⁸.

No caso em apreço, trata-se de afronta de convenção municipal à deliberação do órgão de direção nacional por intermédio do diretório estadual. Destaca-se:

O diretório estadual do PDT houve por bem, por meio da Resolução nº 7/2008, anular a deliberação da convenção realizada pelo órgão municipal de Piraí do Sul, no Estado do Paraná, que decidiu a formação de coligações no pleito de 2008, por não terem sido acatadas as orientações dele emanadas (Resolução nº 4/2008) e as definidas pela executiva nacional da agremiação (Resolução nº 1/2008).

Desta forma, vê-se que, em última instância, a decisão do diretório estadual tão somente repetia as deliberações tomadas pelo órgão de direção nacional, portanto, sendo possível a anulação das deliberações realizadas pela convenção municipal. Nesse sentido GOMES (2011, p. 221) ressalta que: Em síntese, tem-se que, com o objetivo de assegurar o caráter nacional de suas deliberações, ao diretório nacional é dado dissolver o regional. Este, a seu turno, poderá intervir no municipal, desde que o faça para assegurar o cumprimento das diretrizes nacionalmente traçadas.

Caso haja a anulação das deliberações ocorridas na convenção partidária, o partido possui o prazo de 30 dias após a data limite para o registro de candidatura para comunicar à Justiça Eleitoral, consoante dispõem o artigo 7º, §3º da Lei nº 9.504/97.

8. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32808, Acórdão de 04/12/2008, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira. Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 4/12/2008.

Impera destacar que não há sanção legal prevista para o caso desse prazo não ser respeitado. Assim, parece mais correto o entendimento de que caso o prazo não seja obedecido, a anulação há de ser considerada ineficaz, mantendo-se os atos decisórios da convenção de nível inferior. Isso porque, cabe ao órgão superior ao efetuar a anulação comunicar a Justiça Eleitoral. Ao não cumprir com seu ônus, perde-se o direito de anular as decisões tomadas na convenção de nível inferior. Nesse sentido, Carlos Eduardo de Oliveira Lula (2010, p. 397) ressalta que “Nesse caso, passados esses trinta dias, nada mais poderá a direção nacional fazer, pois terá passado o prazo para a ‘impugnação’ da coligação local”.

Frisa-se que o período do processo eleitoral não permite que as discussões acerca das convenções se prolonguem de forma demasiada na Justiça, pois tal fato gera grave insegurança jurídica aos candidatos e aos eleitores. Portanto, esse prazo de 30 dias vem com o intuito de, ainda que de forma primária, oferecer maior segurança às convenções.

Entendimento contrário implicaria em reconhecer a norma como *letra morta* da lei, permitindo aos partidos políticos realizarem as anulações ao seu bel-prazer, criando instabilidade no processo eleitoral.

Ainda, se em virtude da anulação houver a necessidade de escolher novos candidatos, o partido possui o prazo de 10 dias após a data da deliberação para apresentar os registros à Justiça, ciência do §4º, do artigo 7º da Lei nº 9.504/97.

O partido deve-se atentar também ao disposto no artigo 13 da Lei nº 9.504/97, que traz o prazo máximo para a substituição de candidatos. De forma que, seguindo os ensinamentos de Rodrigo López Zílio (2010, p.249-250), preclui a possibilidade de indicar novos concorrentes ao pleito para a agremiação, seja pela inobservância do prazo disposto no artigo 13 ou pela extrapolação do prazo de 10 dias.

5. Da legitimidade ativa

Em conclusão, cumpre ainda enfatizar que “no que diz respeito à invalidade da convenção, só possui legitimidade para arguí-la integrantes do partido ou da coligação que a promoveu”. (LULA, 2010, p. 397) Entendimento esse já firmado pelo próprio Tribunal Superior Eleitoral:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. CONVENÇÃO. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE. COLIGAÇÃO. ACOLHIDA. CERCEAMENTO DE DEFESA. REJEITADA. FALTA. INTERESSE. AUSÊNCIA. PREQUESTIONAMENTO. ALEGAÇÕES. IRREGULARIDADES. FORMAÇÃO DE COLIGAÇÕES. REEXAME. REITERAÇÃO. ALEGAÇÕES. RECURSO. AUSÊNCIA. ATAQUE. FUNDAMENTOS. DECISÃO. SÚMULA Nº 182/STJ. DESPROVIMENTO.

1. Não possui legitimidade a Coligação para impugnar registro de candidaturas de outra agremiação partidária, por irregularidades em Convenção. (Ac. nº 22.534/SP, rel. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS de 13.9.2004).

2. Inviabilidade de reexaminar na via especial questões de fato e de prova (Súmula nº 279/STF).

3. Para que o agravo obtenha êxito, é necessário que os fundamentos da decisão agravada sejam especificamente infirmados, sob pena de subsistirem suas conclusões.

4. Agravo regimental a que se nega provimento⁹.

Destacando, no corpo do voto:

Inicialmente, analiso as preliminares arguidas nas contra-razões pela “Coligação Curuçá para Todos”.

Acolho a preliminar de ilegitimidade ativa da Coligação “A Força que vem do Povo”, uma vez que é parte ilegítima para arguir irregularidade de convenção partidária.

A jurisprudência desta Corte se pronunciou a respeito. Confira-se a ementa do seguinte julgado:

Eleições 2004. Registro. Recurso Especial. Negativa de seguimento. Impugnação. Irregularidade em convenção. Ilegitimidade ativa *ad causam* de qualquer candidato, coligação ou partido político alheio àquela Convenção. Precedentes.

Não possui legitimidade a Coligação para impugnar registro de candidaturas de outra agremiação partidária, por irregularidades em Convenção. Trata-se de questão interna do partido que só seus membros podem questionar.

9. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 32625, Acórdão de 26/11/2008, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Publicação: PSESS - Publicado em Sessão, Data 26/11/2008.

Agravo regimental. Argumentos que não infirmam a decisão. Desprovemento. (Ac. nº 22.534/SP, rei. Min. Luiz Carlos Madeira, PSESS de 13.9.2004)

No caso em análise, tratava-se de suposto erro formal na realização da convenção, uma vez que não teria havido autorização dos convencionais para coligarem com todos os partidos que formavam a coligação. Todavia a impugnação da convenção havia sido requerida pela coligação adversária, restando caracterizada a ilegitimidade ativa, por ser considerada matéria *interna corporis*.

Assim, em regra, tão somente os filiados do partido ou da coligação possuem legitimidade ativa para impugnar o registro da coligação/partido. Todavia, se a nulidade da convenção versar sobre questão de ordem pública, a coligação, filiado ou partido contrário podem realizar a impugnação:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO DE CANDIDATO. IMPUGNAÇÃO. ATA DA CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. FALSIFICAÇÃO DE ASSINATURAS. IRREGULARIDADE INTERNA CORPORIS. NÃO CONFIGURAÇÃO. COLIGAÇÃO ADVERSA. LEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*. INDEFERIMENTO DO PEDIDO. MANUTENÇÃO. DESPROVIMENTO.

1. A irregularidade constatada na ata partidária extrapola o âmbito das questões interna *corporis*, porquanto ficou comprovada, por meio de perícia grafotécnica, a falsificação de assinaturas dos convencionais que supostamente participaram do evento, circunstância que atinge a própria higidez do processo eleitoral. Legitimidade ativa da Coligação adversa.

2. A despeito da autonomia partidária assegurada constitucionalmente aos partidos políticos (art. 17, § 1º, da CF), as agremiações não estão imunes ao cumprimento das leis, devendo a Justiça Eleitoral por isso zelar quando proceder ao registro de candidaturas. Precedente.

3. As razões recursais não se voltam contra o fundamento do TRE/BA de que constitui matéria de ordem pública, e não simplesmente uma irregularidade da convenção partidária, a falsidade verificada na respectiva ata. Incidência da Súmula nº 283/STF, óbice não afastado no presente recurso.

4. Para alterar o entendimento do acórdão recorrido de que, em virtude da declaração de falsidade da ata apresentada no pedido de registro, o requerente não atendeu as exigências da legislação eleitoral,

seria necessário reexaminar provas, providência inadmissível na esfera especial (Súmulas nos 7/STJ e 279/STF).

5. Esta Corte já decidiu que, provada a falsidade da ata e sendo essa essencial para atestar a escolha do candidato em convenção, não é de se deferir o registro, pois o que é falso contamina de nulidade o ato em que se insere. Precedentes.

6. Agravo regimental desprovido¹⁰.

Discorre-se ainda no voto:

Se bem entendi, quando do registro da candidatura, promoveu-se uma contrafação, apresentando em juízo como sendo autênticas assinaturas falsas de convencionais, o que restou provado mediante perícia grafotécnica, não pairando dúvida alguma quanto a isso. Mais adiante, e aqui me parece secundário as dificuldades para a realização da perícia e para a juntada do Livro de Atas, este veio aos autos, por determinação desta colenda Corte e, embora não submetido a perícia, diz-se, agora sim, autênticas as assinaturas lançadas como prova da legítima escolha do candidato da coligação partidária, dando-se por sanado o vício.

Tudo estaria resolvido, do ponto de vista formal, não fosse, na minha concepção, a evidente constatação de que este Livro ou pelo menos esta Ata fora lavrada “a posteriori”, ou seja, feita a falsificação e não se obtendo êxito em sua validação, opera-se a confecção do que seria a fonte do documento falsificado. Entretanto, parece-me lógico que se o Livro de Atas fosse preexistente não haveria sentido algum em se promover uma falsificação com os riscos e consequências, inclusive de natureza penal, decorrentes.

Destaca-se que nesse caso a coligação adversária teve reconhecida a legitimidade ativa para impugnar a convenção da outra coligação, uma vez que se tratava de falsificação de documento essencial ao processo eleitoral, demonstrando a não ocorrência da convenção (requisito de validade e eficácia do registro). Logo, a suposta ata era nula.

Colocada a legitimidade ativa para impugnar a convenção, vê-se que é pacífica “a orientação de que cabe à Justiça Eleitoral

10. Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 1315410, Acórdão de 30/09/2010, Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro De Oliveira, Publicação: DJE - Diário da Justiça Eletrônico, Tomo 202, Data 19/10/2010, p. 31.

analisar a observância do devido processo legal pelo partido, sem que esse controle interfira na autonomia das agremiações políticas” (MENDES, 2011, p. 788).

Conclusões

Frisa-se que a convenção partidária, conforme visto, é ato complexo, com requisitos de validade e eficácia que devem ser atendidos, para possibilitar o devido registro da coligação/partido junto à Justiça Eleitoral e o consequente registro dos candidatos (que possuem seus registros vinculados aos dos partidos).

Ainda, a convenção partidária possui ampla autonomia para a realização de sua convenção, todavia não pode deixar de observar a necessidade da democracia interna da agremiação.

O caráter nacional dos partidos políticos permite que seu órgão de direção nacional estabeleça diretrizes políticas a serem seguidas pelas convenções inferiores, sob pena de anulabilidade.

Não se trata de declarar nula a convenção inferior, pois para isso seria necessário a verificação de um vício que afetasse a legitimidade e, em última instância, a própria existência da convenção.

Trata-se, portanto, de poder concedido ao órgão nacional para anular as decisões tomadas em convenção, vinculado a um juízo de discricionariedade do próprio partido, que possui o prazo preclusivo de 30 dias para efetuar tal decisão.

Uma vez transcorrido esse prazo, valida-se a convenção realizada.

Destaca-se que se a anulação se der antes do registro de candidatura o partido pode apresentar à Justiça Eleitoral diretamente as novas decisões amparadas pelo órgão nacional. Caso já tenha sido apresentado o registro de candidatura, necessário se faz a comunicação à Justiça, inclusive através de impugnação.

Junto à Justiça Eleitoral, em virtude da ocorrência de vícios durante a realização da Convenção, possuem legitimidade para requerer sua anulabilidade somente os filiados do partido *sub judice*, a própria agremiação ou as demais, através do órgão diretivo ou dos filiados, que compõem a coligação.

Todavia, em se tratando de matéria de ordem pública, os demais partidos e coligações também possuem legitimidade ativa para requerer a nulidade.

Referências

- GOMES, J. J. (2011). *Direito eleitoral*. São Paulo: Atlas.
- LULA, C. E. O. (2010). *Direito eleitoral*. Leme: Imperium.
- MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. (2011). *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva.
- MEZZAROBA, O. (2005). *Partidos políticos*. Curitiba: Juruá.
- RAMAYANA, M. (2010). *Direito Eleitoral*. Rio de Janeiro: Impetus.
- ZÍLIO, R. L. (2010). *Direito eleitoral: noções preliminares, elegibilidade e inelegibilidade, processo eleitoral (da convenção à prestação de contas), ações eleitorais*. Porto Alegre: Verbo Jurídico.

Lei nº 12.891/2013: restrição à atividade de imprensa nas prévias partidárias: isonomia eleitoral e direito à informação segundo o princípio constitucional da proporcionalidade

Vagner Felipe Kühn*
Maurício Zandoná**

Resumo

A restrição de forma à atividade dos meios de comunicação social na cobertura jornalística das prévias eleitorais estabelecida pelo art. 3º da Lei nº 12.891/2013 implica discussão acerca dos limites estabelecidos entre, de um lado, a liberdade de manifestação de pensamento e à liberdade de imprensa e, de outro, o princípio da isonomia entre candidatos na disputa eleitoral. A vedação da cobertura ao vivo, por rádio e televisão, das prévias eleitorais estabelecida no parágrafo único que a referida Lei inseriu no art. 36-A da Lei nº 9.504/1997 implica restrição de forma, não de conteúdo, tendo o Supremo Tribunal Federal se pronunciado, recentemente, sobre a inconstitucionalidade dessa sorte de sistemática. O dispositivo proposto não se compatibiliza com nenhuma das três máximas que o compõe o princípio constitucional da proporcionalidade: adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito. Representa disciplina em completa discrepância com as motivações do Projeto de Lei que originou essa alteração legislativa, originalmente apresentada para diminuir os gastos de campanha. Essa relativização de liberdades civis, sem qualquer amparo em valores defendidos pela Constituição Federal, representa um retrocesso, sendo análogo à noção de censura prévia constitucionalmente rechaçada. O Direito, na sociedade contemporânea, deve atentar não apenas para ampliação dos direitos correlatos à dignidade da pessoa humana, mas também para a manutenção do que já foi alcançado.

Sobre os autores

* Professor de Direito Constitucional e Processual Civil na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, Campus Frederico Westphalen, RS. Mestre em Direito pela Universidade Paranaense - UNIPAR. E-mail: vagnerfelipekuhn@gmail.com.

** Mestre em Direito Processual e Cidadania pela Universidade Paranaense - UNIPAR. Professor de Direito Civil e Processo Civil na Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - URI, Campus Frederico Westphalen, RS. E-mail: itiozandona@hotmail.com.

Palavras-chave: Lei n. 12.891/2013; inconstitucionalidade; liberdade de imprensa; liberdade de manifestação de pensamento; censura.

Abstract

The restriction of the activity form of social media in the journalistic coverage of electoral foresee proposed by Article 3 of Law 12.891/2013 implies a discussion about the established limits between, on one hand, the freedom of thought expression and free press and, on the other, the principle of equality between candidates in the election. The veto of live coverage – on radio and television – of the electoral foresee established on the single paragraph that such Law inserted on the Article 36-A of the Law 9.0504/1997 implies restriction of form rather than content, having the Supreme Court recently ruled on the unconstitutionality of that kind of systematic. The proposed device is not compatible with any of the three maxims that compose the constitutional principle of proportionality: suitability, necessity and proportionality *stricto sensu*. It represents discipline in complete discrepancy within the motivation of the Law Project that originated this legislative change, originally presented to reduce the expenses of the campaign. This relativization of civil liberties, without any support in the values upheld by the Constitution, represents a throwback, being analogous to the notion of censorship previously constitutionally rejected. The Law, in contemporary society, must attempt not only to amplify the rights related to human dignity, but also to maintain what has already been achieved. **Keywords:** Law 12.891/2013; unconstitutionality; free press; freedom of thought expression; censorship.

Artigo recebido em 25 de novembro de 2013; aceito para publicação em 5 de dezembro de 2013.

Introdução

O presente estudo pretende investigar se o art. 3º da Lei n. 12.891/2013, o qual insere o parágrafo único no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997, é constitucional.

Com base em método dedutivo, em revisão bibliografia, normativa e jurisprudencial, são recuperados conceitos e informações indispensáveis para a elucidação do tema proposto.

No primeiro capítulo do desenvolvimento, item 2, é apresentado um panorama da relatividade dos direitos fundamentais à liberdade de manifestação de pensamento e à liberdade de imprensa, não apenas no Brasil, mas também na tradição anglo-saxônica, donde emergiu a lição doutrinária de vedação à censura prévia. Além disso, é discorrido sobre a inconsistência histórica

da proibição de censura no Brasil e sobre as limitações impostas à imprensa pelo princípio da isonomia entre os candidatos.

No item 3, são abordadas algumas espécies de limitações à atividade da imprensa antes e durante o pleito eleitoral, atentando-se à problemática do tratamento privilegiado de candidatos, nos diferentes meios de comunicação, social ou não, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral.

Na sequência, item 4, refere-se à fundamentação teórica e a justificativa para utilização do princípio da proporcionalidade como instrumento hermenêutico no controle de constitucionalidade, com alusão às máximas que o compõem.

Ao final, no item 5, manejando o princípio da proporcionalidade e as promessas trazidas pelo Projeto de Lei da Câmara de Deputados n. 6.397/2013 que originou Lei n. 12.891/2013, é realizada a apreciação da constitucionalidade da proibição da cobertura ao vivo das prévias eleitorais pelas emissoras de rádio e televisão.

Em um país onde, historicamente, tantas vezes as liberdades civis foram suprimidas ou relativizadas, a avaliação de mudança recente do modelo eleitoral, à luz da constituição, constitui fator de proteção da democracia tão ferrenhamente buscada e há tão pouco tempo conquistada – uma das grandes preocupações do Direito na sociedade contemporânea.

I. A liberdade de imprensa como valor relativo na ordem constitucional

A Constituição Federal de 1988 tutela, em seu art. 5º, inciso XIV, o direito “[...] ao acesso à informação [...]” e resguarda o “[...] sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional”. (Brasil, 1988, p. 5).

A liberdade de manifestação de pensamento também vem garantida no inciso IV do mesmo artigo, ao se dispor que “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”. (Brasil, 1988, p. 5).

Em linhas gerais, desde o preâmbulo constitucional, ao se adjetivar como democrático o Estado que se pretendia constituir pela Lei Maior, ressalva-se, indiretamente, a possibilidade de livre circulação

de ideias. Isso porque é corolário à democracia, sistema que permite a escolha dos titulares do poder público pelo conjunto da sociedade, o debate sobre méritos e deméritos dos cidadãos que almejam esses importantes postos. (Bonavides, 2000, p. 265-8).

Todavia, se é verdade que a liberdade de expressão é acolhida pela Constituição Federal 1988, também é correto dizer que não se pode considerá-lo um valor absoluto, isto é, não é um direito a vigorar em todas as hipóteses em que seja invocado. (Neves, 2010, p. 286-332). Não foi esquecido pelo constituinte o direito fundamental à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem das pessoas (inciso X do art. 5º da CF), tampouco a possibilidade do exercício do direito de resposta (inciso V do art. 5º da CF), ao se asseverar que “é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem”. (Brasil, 1988, p. 5).

O valor resguardado pelas normas constitucionais atinentes à possibilidade de circulação de ideias encontra, portanto, potencial limitação por outros valores, também caros à ordem constitucional. Atestar que a liberdade de manifestação de pensamento e a liberdade de imprensa não são absolutos não significa seu esvaziamento, mas a atenção ao fato de que diversos valores previstos pela norma constitucional devem ser compatibilizados, equalizados. (Freitas, 2006, 183).

O próprio art. 5º, inciso IX, da Constituição Federal, parece antever a possibilidade dessa potencial antinomia, rechaçando sistemas institucionalizados que pretendam uma aprovação prévia de conteúdo, ao estipular que “é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. (Brasil, 1988, p. 5).

A opção por rechaçar a censura ou licença prévia teve no pensamento de Blackstone (1979, 151-2) um de seus primeiros defensores, marco da tradição liberal inglesa. Em obra que pretendia sistematizar o direito inglês do Século XVIII, lançou as bases do que viria a se constituir como o direito à liberdade de imprensa. Era o início da doutrina da proibição da censura prévia, que viria a influenciar não apenas o direito inglês, mas também o americano (Churchill, 2009, 394-564) e até mesmo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, da França de 1789. (Vincent, 1912, p. 10-25).

Conforme Blackstone (1979, p. 151-2), a liberdade de imprensa pressupõe a possibilidade de expressão das ideias, sem qualquer

censura prévia, ainda que não se afaste a possibilidade de punição daquele que publica algo malicioso, ilegal ou temerário:

The liberty of the press is indeed essential to the nature of a free state: but this consists in laying no *previous* restraints upon publications, and not in freedom from censure for criminal matter when published. Every freeman has an undoubted right to lay what sentiments he pleases before the public: to forbid this, is to destroy the freedom of the press: but he publishes what is improper, mischievous, or illegal, he must take the consequence of his own temerity.

Concepção essa que ganha força, no Século XIX, com a obra de Mill (1989), segundo o qual a diversidade de expressões de pensamento dispostas abertamente em sociedade imprime o debate necessário para que o cidadão, ao final, possa decidir qual julga mais acertada.

Utilizando a metáfora do mercado de ideias ilustra o que compreende ser uma competição de juízos contrários. A quantidade de informação é diretamente relacionada à qualidade da verdade a ser escolhida, por cada um. Contexto em que apenas a penalização *a posteriori* pelo Estado, diante do abuso do direito à expressão, faria sentido. A liberdade de manifestação de pensamento é tese central da obra do autor, pois é indispensável para que se constitua o único local em que, segundo esse filósofo, o indivíduo é verdadeiramente livre: sua mente. (Mill, 1989).

A Constituição do Império do Brasil, de 1824 (na época, escrevia-se “Brazil”), com nítida influência liberal, seguiu essa tradição, dispondo, no inciso IV do art. 179 o seguinte:

Todos podem comunicar os seus pensamentos, por palavras, escritos, e publical-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fórma, que a Lei determinar. (Brasil, 1824).

Direito reprisado no § 12 do art. 72 da Constituição Federal de 1891 (Brasil, 1891) e no item “9” do art. 113 da Constituição Federal de 1934 (Brasil, 1934), mas relativizado pela Constituição Federal de 1937, a qual aduzia, em seu art. 122, item “15”, alínea “a”, que:

15) todo cidadão tem o direito de manifestar o seu pensamento, oralmente, ou por escrito, impresso ou por imagens, mediante as condições e nos limites prescritos em lei. A lei pode prescrever: a) com o fim de garantir a paz, a ordem e a segurança pública, a censura prévia da imprensa, do teatro, do cinematógrafo, da radiodifusão, facultando à autoridade competente proibir a circulação, a difusão ou a representação; (Brasil, 1937).

Cumprir enfatizar, portanto, que a origem da tradição brasileira em refutar a censura prévia, proteger a liberdade de imprensa e a manifestação de pensamento não impediu que, mais de um século depois de ser cunhada em um texto constitucional, pela primeira vez, tal garantia tenha sido suprimida.

A censura, instituída pela Constituição Federal de 1937 (Brasil, 1937) seria afastada pelo disposto no §5º do art. 141 da Constituição Federal de 1946 (Brasil, 1946), para retornar no contexto dos Atos Institucionais do Golpe Militar de 1964. (Neto, 2013, p. 276-311).

A censura segundo a Constituição vigente, como antes referido, foi afastada, ainda que se tivesse mantido, em diversos textos infraconstitucionais, a possibilidade de restrição à atividade da imprensa e à livre manifestação de pensamento, no período eleitoral, ao argumento da busca do tratamento isonômico entre os candidatos.

Destarte, mesmo que não se questione a utilização de um sistema de censura prévia, nos moldes do implantado pelo Estado Novo e pelo Regime Militar, a amplitude de acesso ao Poder Judiciário, insculpida na garantia constitucional disposta no inciso XXXV do art. 5º da Constituição Federal de 1988, a qual permite que este atue para evitar lesões a direito, tem oposto, no caso concreto, sensível relativização ao direito à liberdade de imprensa e de manifestação de pensamento. (Brasil, 1988).

Hipóteses que ganham relevo no contexto da Justiça Eleitoral, já que este ramo do Poder Judiciário não apenas tem competência para conhecer de conflitos, mas também tem poderes para gerir, administrativamente, os atos relacionados ao pleito.

Essa relativização à atuação da imprensa influenciou o legislador infraconstitucional a manejar esses valores constitucionais. Algo que se percebe na Lei n. 12.891/2013, em análise neste estudo. (Brasil, 2013).

2. As restrições à livre manifestação de pensamento previstas na legislação eleitoral e a preservação da isonomia entre candidatos

Ainda que a Constituição Federal de 1988 não traga tal relativização, expressamente, em seu texto, uma interpretação sistemática garantiu a recepção de diversas normas gestadas à época do Regime Militar (por vezes ampliadas), sendo mantido na tradição jurídica brasileira o argumento da possibilidade de restrição à liberdade de imprensa e de manifestação de pensamento, algum tempo antes e durante as eleições. A democracia representativa e os limites impostos para sua atuação, afixados pelo poder constituinte originário, entretanto, estão em constante tensão também nesta temática. (Barroso, 2010, p. 88-94).

Compreende-se que apenas a busca da paridade, da isonomia (garantia constitucional assegurada no inciso I do art. 5º da CF/1988) entre os candidatos, permitiria que a legitimidade da escolha feita pelo cidadão e, conseqüentemente, do próprio mandato. (Brasil, 1988).

O valor isonomia entre candidatos foi expressamente enunciado pela Constituição Federal de 1988, como fator de legitimação do mandato, pois se autoriza, no § 9º de seu art. 14, a edição de Lei Complementar para tratar de inelegibilidade, de modo resguardar a “proibidade administrativa”, a “moralidade para exercício de mandato” e, ainda, “a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. Valor esse também presente em outras normas constitucionais, como o §10 e §7º do art. 14. (Brasil, 1988).

Não cabe, neste estudo, reproduzir toda a vasta gama de limitações à livre manifestação de pensamento imposta aos candidatos e seus pares, mas observar os fundamentos utilizados pelo ordenamento para impedir a manifestação de pensamento expressada pela imprensa e pelos formadores de opinião para, ao final, confrontar essa perspectiva com o que vem proposto no art. 3º da Lei n. 12.891/2013, o qual insere o parágrafo único no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997. (Brasil, 2013).

2.1 O tratamento privilegiado em jornais e revistas

No que é pertinente aos jornais e revistas, admite-se que “[...] o editorial emita opinião favorável ou desfavorável a algum candidato,

como também lhe dê tratamento privilegiado, desde que não seja matéria paga [...]”. (Castro, 2012, p. 310).

Desse modo, admitida e limitada a propaganda paga, é permitido que um jornal ou uma revista manifestem-se favoráveis a um candidato, desde que sem onerosidade, ressalvada a possibilidade de responsabilização pelo abuso de tal direito, tanto no âmbito criminal (Lei n. 4.737/1965, arts. 323, 324, 325 e 326), como no âmbito cível (Lei n. 4.737/1965, art. 243, §1º e §2º), além do direito de resposta (Lei n. 4.737/1965, art. 243, §3º, e Lei n. 9.504/1997, art. 58). (Brasil, 1965a; Brasil, 1997b).

O Tribunal Superior Eleitoral, ao julgar o Recurso Ordinário nº 1.460, do Relator Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, firmou entendimento de que essa opção política do periódico impresso não pode ser utilizada para gerar desequilíbrio no pleito eleitoral, não podendo a panfletagem se revestir de suposto periódico gratuito. (Brasil, 2009b).

Como compreendeu o Ministro Sepúlveda Pertence, em voto no acórdão nº 19.438/01, cujo relator designado foi o Ministro Luiz Carlos Lopes Madeira, decisão do Tribunal Superior Eleitoral, o tratamento diferenciado de jornais e revistas frente ao rádio e à televisão considera o fato de que estes funcionam a partir de concessões, permissões ou autorizações do Poder Público, ao contrário daqueles – regidos por maior liberdade de conteúdo. E, além disso, constituem meios de acesso à informação com dinâmicas absolutamente diversas: “[...] basta frisar a voluntariedade do acesso ao veículo impresso em contraposição à invasão quase compulsória que os outros veículos representam. [...]”. (Brasil, 2001, p. 1012).

2.2 O tratamento privilegiado em rádio e televisão

Não é possível o pagamento de propaganda em rádio e televisão, sendo que os candidatos deverão ficar adstritos à propaganda eleitoral gratuita. (Almeida, 2013, p. 390).

Pelo que aduz o art. 45 da Lei nº 9.504/1997, depois de 1º de julho do ano da eleição, as emissoras de televisão e rádio, não poderão exercer a mesma amplitude de sua liberdade de criação e expressão. Nada do que fizerem, de maneira expressa ou escamoteada, poderá refletir a opção ou crítica relativa a candidato, partido ou coligação. (Brasil, 1997).

Logo, até mesmo as narrativas de fatos jornalísticos, nos noticiários, deverá seguir tal regra, de modo a que seja preservada a isonomia eleitoral. (Castro, 2012, p. 310). Não se fala, contudo, em impossibilidade absoluta de sua atividade.

2.3 A restrição à atividade de imprensa e à manifestação de pensamento na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral

A tensão existente entre a liberdade de imprensa e manifestação de pensamento e a necessidade de se garantir a isonomia eleitoral foi, recentemente, objeto de apreciação pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direita de Inconstitucionalidade n. 4.451, o qual deferiu medida liminar acerca dos incisos I e II do art. 45 da Lei 9.504/1997. (Brasil, 2012, p. 277).

O voto do Ministro Ayres Britto, em linhas gerais, mitigou os efeitos do referido dispositivo, reafirmando a importância do direito fundamental à liberdade de imprensa, que não é compatível com a ideia da institucionalização da censura prévia, ainda que também tenha asseverado que as emissoras de rádio e televisão não podem, com sua atuação, abusar do poder que lhes é conferido:

[...] Não cabe ao Estado, por qualquer dos seus órgãos, definir previamente o que pode ou o que não pode ser dito por indivíduos e jornalistas. Dever de omissão que inclui a própria atividade legislativa, pois é vedado à lei dispor sobre o núcleo duro das atividades jornalísticas, assim entendidas as coordenadas de tempo e de conteúdo da manifestação do pensamento, da informação e da criação *lato sensu*. Vale dizer: não há liberdade de imprensa pela metade ou sob as tenazes da censura prévia, pouco importando o Poder estatal de que ela provenha. Isso porque a liberdade de imprensa não é uma bolha normativa ou uma fórmula prescritiva oca. Tem conteúdo, e esse conteúdo é formado pelo rol de liberdades que se lê a partir da cabeça do art. 220 da Constituição Federal: liberdade de “manifestação do pensamento”, liberdade de “criação”, liberdade de “expressão”, liberdade de “informação”. Liberdades constitutivas de verdadeiros bens de personalidade, porquanto correspondentes aos seguintes direitos que o art. 5º da nossa Constituição intitula de “Fundamentais”: a) “livre manifestação do pensamento” (inciso IV); b) “livre [...] expressão da atividade intelectual, artística, científica e

de comunicação” (inciso IX); c) “acesso a informação” (inciso XIV) [...]. (Brasil, 2012a, p. 277).

Suspendeu-se a eficácia da expressão “ou difundir opinião favorável ou contrária a candidato, partido, coligação, a seus órgãos ou representantes”, de que trata o inciso III do art. 45 da Lei 9.504/1997, para se afirmar que “se estará diante de uma conduta vedada quando as críticas ou matérias jornalísticas venham a descambar para a propaganda política, passando nitidamente a favorecer uma das partes na disputa eleitoral”. (Brasil, 2012a, p. 277).

E, o que se quer destacar com ênfase, foi a suspensão da eficácia do inciso II e dos §§ 4º e 5º do art. 45 da Lei 9.504/1997, incluídos pela Lei 12.034/2009, com fundamento de que não se poderia “coibir um estilo peculiar de fazer imprensa: aquele que se utiliza da trucagem, da montagem ou de outros recursos de áudio e vídeo como técnicas de expressão da crítica jornalística, em especial os programas humorísticos”, vez que o espírito de qualquer limitação não está na forma da expressão jornalística, mas em seu conteúdo. O próprio voto, diga-se de passagem, confirma ser essa a posição diversas vezes afirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral. (Brasil, 2012c).

Tirolínio esse indispensável à apreciação da constitucionalidade, sob o prisma do princípio da proporcionalidade, da inovação legislativa objeto deste estudo.

3. O princípio da proporcionalidade: instrumentos hermenêuticos para o controle de constitucionalidade

Nem mesmo os Estados Unidos da América, que cunharam, expressamente, em sua Primeira Emenda Constitucional, a vedação à edição de leis pelo Congresso as quais restrinjam a liberdade de imprensa e de livre manifestação de pensamento, deixaram de debater, profundamente, sobre os limites dessa liberdade, à luz de outros valores também defendidos pelo ordenamento. Principalmente, quando a questão envolveu a liberdade de imprensa no contexto de críticas e questionamentos a pessoas com cargos ou funções no Estado. (Estados Unidos da América, 1791)¹.

1. “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or

Como Dworkin (2006, p. 311) explica, não obstante a Primeira Emenda, a Suprema Corte americana, desde 1964, no caso *New York Times vs. Sullivan*, tem compreendido que existe a possibilidade de responsabilização da imprensa pelo abuso de seu direito de informar. Hipótese restritiva, mas que revela não se tratar, mesmo naquele sistema jurídico, de direito absoluto:

Na decisão *Sullivan*, a Corte afirmou que, a partir desse dispositivo constitucional, se conclui que nenhum servidor público ou ocupante de cargo público pode ganhar uma ação contra a imprensa, a menos que prove não só que a acusação feita contra ele era falsa e nociva, mas também que o órgão de imprensa fez essa acusação com “malícia efetiva” – que os jornalistas não só foram descuidados ou negligentes ao fazer as pesquisas a reportagem, mas que a publicaram sabendo ela era falsa ou com “temerária desconsideração” (*reckless disregard*) pela veracidade ou falsidade das informações ali contidas.

É patente, desse modo, na tradição anglo-saxônica, com grande influência das teorias jusnaturalistas formuladas na Inglaterra dos Séculos XVII e XVIII, a utilização do princípio da razoabilidade. Princípio esse que, mesmo apresentando origem diversa do princípio da proporcionalidade, de matriz europeia (principalmente alemã), tem sido aplicado de modo unificado pelo Supremo Tribunal Federal. (Branco, 2006, 131-132, p. 138).

Na lição de Branco (2006, p. 135-6), aqui acompanhada, “o princípio da proporcionalidade contém o princípio da razoabilidade, na medida em que este consiste em apenas um dos elementos da proporcionalidade, a adequação”. O princípio da proporcionalidade, segue o mencionado autor, é “muito mais amplo”, apresenta “lógica de regra” que deve atentar para três elementos: “adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito”.

Não passa despercebido, além disso, a Alexy (1993, p. 111) a íntima conexão entre a teoria dos princípios e a máxima da proporcionalidade, vez que o próprio caráter de princípio impõe a

the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

observância dos três elementos integradores da proporcionalidade antes referidos.

3.1 A utilização do princípio da proporcionalidade para a avaliação da constitucionalidade de leis ou atos normativos pelo Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal tem utilizado o princípio da proporcionalidade como instrumento de avaliação da constitucionalidade de uma norma, vez que tal princípio sintetiza a própria sistemática da superação de aparentes antinomias entre os valores constitucionais. (Brasil, 2012b).

Sistemática essa que foi aplicada, por exemplo, na avaliação da constitucionalidade de uma das mais rumorosas alterações da legislação eleitoral da última década: a Lei Complementar n. 135, que estabeleceu critérios de restrição ao ingresso de candidatos nas disputas eleitorais. Situação em que houve, para o debate sobre sua constitucionalidade, o exposto manejo das três máximas relacionadas ao princípio:

[...] O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido *munuspublico* [...]. (Brasil, 2012b).

Justificada, assim, a utilização do princípio da proporcionalidade para a investigação proposta, há que se desvendar seus elementos integradores.

3.2 Adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito

Constituído o princípio da proporcionalidade por suas três máximas – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito –, imperativo, para que devidamente utilizados, estabelecer os critérios de aplicação e as justificativas que os acompanham.

No que é pertinente à “adequação”, o plano de análise da norma a ser observada não deve deixar de considerar a autonomia entre os poderes do Estado. Isso porque a exigência de uma adequação máxima da norma ao fim a que se propõe implicaria uma reforma integral e irrestrita da autonomia de seu criador, a subversão da autonomia constitucional para a criação de normas por um Poder e, conseqüentemente, a supressão do princípio da separação dos poderes – imprescindível para o Estado Constitucional Democrático de Direito. (Ávila, 2004, p. 116-121).

Caso optasse pela busca de uma adequação máxima, *en passant*, ao argumento do manejo de princípios, o jurista apenas estaria reproduzindo as dúvidas e inquietações do discurso preponderantemente político. (Streck, 2013, p. 81-5). Interpretar não pode representar justificativa para a discricionariedade, não equivale a escolher, vez que não está na pura e simples cognição subjetiva do intérprete a verdade possível do direito. (Streck, 2010, p. 103-118).

Desse modo, pelo que ressalta Ávila (2004, p. 121), “o exame da adequação só redundará na declaração de invalidade da medida adotada pelo Poder Público nos casos em que a incompatibilidade entre o meio e o fim for claramente manifesta”.

Em outras palavras, deve o jurista que maneja o princípio atentar para o fato de que não se trata da análise do melhor meio a alcançar o fim, mas da identificação de um meio que, de modo muito claro, não tem como o atingir.

O exame da “necessidade”, por seu turno, implica a comparação do meio adotado pela norma com outros, os quais poderiam ter sido escolhidos pelo criador da mesma, de modo a que seja observado se representam a medida mais apta a promover um fim, sem restringir outros direitos afetados. Se acaso apresenta, portanto, a melhor relação custo-benefício.

Por derradeiro, a “proporcionalidade em sentido estrito” estabelece “a comparação entre a importância da realização do fim e a intensidade da restrição dos direitos fundamentais”. Indica uma reflexão acerca da proporcionalidade entre o benefício que se pretende alcançar (os valores que se pretende tutelar) e o custo desse processo (os direitos fundamentais que serão restringidos pela medida). (Ávila, 2004, p. 124).

4 O art. 3º da Lei nº 12.891, de 11 dezembro de 2013, que insere o parágrafo único no art. 36-a da Lei n. 9.504/1997: busca de isonomia no processo eleitoral e liberdade de imprensa à luz do princípio da proporcionalidade

O Projeto de Lei da Câmara de Deputados n. 6.397/2013, que originou a Lei n. 12.891/2013, expressava, em sua ementa originária, além da indicação das normas que pretendia alterar, a intenção de “diminuir o custo das campanhas eleitorais”, com a alusão a “outras providências”. (Brasil, 2013).

A expressão “outras providências”, todavia, foi retirada da ementa, mas o referido Projeto de Lei não deixou de ter impacto em outros temas alheios ao objetivo declarado de redução dos custos das campanhas eleitorais. (Brasil, 2013).

A Lei n. 12.891/2013, em seu art. 3º, insere o parágrafo único no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997, com a seguinte redação: “Parágrafo único. *É vedada a transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão das prévias partidárias*”. (Brasil, 2013, grifos nossos).

A alteração do art. 36-A da Lei n. 9.504/1997, trazida pela Lei n. 12.891/2013, indica a intenção de afastar do conceito jurídico de propaganda antecipada diversas formas de manifestação de pensamento e práticas da imprensa (aparentemente, buscando ampliar as alterações outrora trazidas pela Lei nº 12.034/2009)². (Brasil, 2013).

2. Art. 36-A. Não serão consideradas propaganda antecipada e *poderão ter cobertura dos meios de comunicação social*, inclusive via internet:

I – *a participação de filiados a partidos políticos ou de pré-candidatos em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos, observado pelas emissoras de rádio e de televisão o dever de conferir tratamento isonômico;*

II – *a realização de encontros, seminários ou congressos, em ambiente fechado e a expensas dos partidos políticos, para tratar da organização dos processos eleitorais, discussão de políticas públicas, planos de governos ou alianças partidárias visando às eleições, podendo tais atividades ser divulgadas pelos instrumentos de comunicação intrapartidária;*

III – *a realização de prévias partidárias e sua divulgação pelos instrumentos de comunicação intrapartidária e pelas redes sociais;*

IV – *a divulgação de atos de parlamentares e debates legislativos, desde que não se faça pedido de votos;*

V – *a manifestação e o posicionamento pessoal sobre questões políticas nas redes sociais.* (Grifos nossos).

Consta, portanto, no texto do inciso III do art. 36-A agregado à Lei n. 9.504/1997, pela Lei n. 12.891/2013, a possibilidade da divulgação das prévias partidárias pelas redes sociais. Ironicamente, o parágrafo único do mesmo dispositivo (objeto de análise deste estudo) impede a “transmissão ao vivo por emissoras de rádio e de televisão” dessas prévias. (Brasil, 2013).

Rádio e televisão ficariam impedidas de acompanhar a agilidade da difusão de informação que é autorizada às redes sociais, em verdadeira restrição institucional prévia.

Por uma interpretação literal do dispositivo em análise, muitas formas de expressão, atinentes à articulação partidária pré-campanha, estariam autorizadas, podendo ser objeto de divulgação pela imprensa, sendo que os meios de comunicação social, rádio e televisão, deveriam observar tratamento isonômico em suas coberturas jornalísticas.

No *caput* e nos incisos do evidenciado art. 36-A, foram seguidos critérios já amparados por decisões do Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, como anteriormente mencionado. Percebe-se a tentativa da preservação da liberdade de manifestação de pensamento, da liberdade de imprensa e sua compatibilização com a busca da isonomia no pleito eleitoral, com a conformação dos meios de comunicação social às limitações impostas à sua missão pela própria Constituição Federal. (Brasil, 2013).

Entretanto, o parágrafo único do art. 36-A cria *impedimento de forma* – restrição prévia (que faz recordar a noção de censura prévia); *não de conteúdo*. Impõe, assim, restrição ao modo de trabalho dos meios de comunicação social, rádio e televisão, os quais não poderão difundir, ainda que com respeito ao critério da isonomia, informações relacionadas às prévias eleitorais, em manifestação “ao vivo”.

Conforme exarado, o direito à livre manifestação de pensamento e a liberdade de imprensa não são absolutos na Constituição Federal de 1988. Mas é imperativo o questionamento: essa restrição de liberdades se coaduna como o princípio constitucional da proporcionalidade? O que há nas prévias eleitorais a merecer tamanha proteção por meio da restrição de forma à atividade da televisão ou do rádio? Por que razão as grandes empresas não poderiam divulgar ao vivo informações pelos meios de comunicação mais acessíveis às classes com menor renda, enquanto as

classes com maior renda (e acesso à internet) têm tais informações disponíveis? Há, aqui, patente desproporção.

4.1 As prévias eleitorais

Segundo o art. 8º da Lei nº 9.504/1997, as prévias eleitorais “deverão ser feitas no período de 10 a 30 de junho do ano em que se realizarem as eleições, lavrando-se a respectiva ata em livro aberto e rubricado pela Justiça Eleitoral”. Trata-se, desse modo, de oportunidade em que as teses eleitorais dos pré-candidatos são testadas, juntamente com sua capacidade de articulação de apoio político, no âmbito dos partidos ou das coligações. (Brasil, 1997).

Como o art. 36 da referida Lei estabelece que a propaganda eleitoral somente pode ocorrer depois de 5 de julho do ano da eleição, é imposta restrição à atividade do pré-candidato no §1º do mesmo dispositivo, de modo que, mesmo permitida 15 dias antes da prévia a propaganda intrapartidária, é “vedado o uso de rádio, televisão e *outdoor*”. (Brasil, 1997).

A vedação insculpida no §1º do art. 36 da Lei nº 9.504/1997 refere-se ao uso, pelo pré-candidato, como propaganda, da televisão e do rádio. Pelo que já estabelece o art. 36-A, *caput* e inciso I, da mesma Lei, não havendo pedido de votos e não se deixando de dar tratamento isonômico, pode o pré-candidato extrapolar os limites da visibilidade intrapartidária, para expor suas ideias “em entrevistas, programas, encontros ou debates no rádio, na televisão e na internet, inclusive com a exposição de plataformas e projetos políticos”. (Brasil, 2009a).

Perceba-se que o caráter restritivo dispensado pelo ordenamento às prévias eleitorais, até o advento da Lei nº 12.034/2009, era reafirmado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o qual, na Resolução nº 23.086 de 24.03.2009, Rel. Min. Felix Fischer, asseverou que a “[...] divulgação das prévias por meio de página na internet extrapola o limite interno do Partido e, por conseguinte, compromete a fiscalização, pela Justiça Eleitoral, do seu alcance [...]”, algo que se fundamentava na premissa de que “a divulgação das prévias não pode ultrapassar o âmbito intrapartidário”. (Brasil, 2009a).

Mesmo antes da Lei nº 12.034/2009, entretanto, o Tribunal Superior Eleitoral não considerava que a divulgação, pelos

órgãos de imprensa, especialmente rádio e televisão, do resultado das prévias eleitorais representasse propaganda antecipada. Considerava fato jornalístico afeito aos objetivos do exercício da liberdade de imprensa: “[...] A eventual divulgação, pelos veículos de comunicação, dos resultados da consulta interna, não caracteriza, em princípio, propaganda eleitoral antecipada [...]”. (Brasil, 2001).

Pelo que se depreende da legislação em vigor, a restrição à atividade de imprensa, no que atinente à cobertura das prévias eleitorais, especialmente rádio e televisão, não tem qualquer limitação de forma, mas de conteúdo. A Lei nº 12.034/2009 chega a relativizar, implicitamente, a proibição de debate de ideias, nas grandes mídias, por parte de pré-candidatos, desde que seja observado o princípio da isonomia e não se peça, expressamente, votos. Permitiu-se a atividade de imprensa, quando esta representa a cobertura de fatos jornalísticos, até mesmo a divulgação do resultado das prévias. Momento em que existe um candidato escolhido pelo partido ou coligação, mas não há candidato, ainda, para efeitos eleitorais. Algo que poderia se dar com transmissão ao vivo. (Brasil, 2009a).

Assim, não se percebe uma tentativa imediata de proteção das prévias eleitorais, por restrição à atividade de imprensa, mas a tutela do princípio da isonomia entre candidatos, sem prejuízo da atividade de imprensa. Se esse segmento da sociedade puder realizar seu trabalho, sem incorrer nas vedações que a Lei lhe impõe, não há como justificar qualquer argumento de restrição à forma de atuação da imprensa.

4.2 As três máximas do princípio da proporcionalidade e o art. 3º da Lei nº 12.891, de 11 dezembro de 2013, que insere o parágrafo único no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997

Sob o prisma da máxima da “adequação”, o parágrafo único inserido no art. 36-A da Lei 9.504/1997 pelo art. 3º da Lei n.12.891/2013 implica manifesta incompatibilidade entre o fim almejado pela norma e o meio de restrição eleito. (Brasil, 2013).

A busca da paridade entre candidatos, que se reveste nas restrições impostas pela impossibilidade de propaganda eleitoral antes do período indicado pela Lei como eleitoral, revela-se como fim a

ser protegido pelo conjunto dos dispositivos da Lei n. 9.504/1997 (antes e depois da Lei n.12.891/2013).

Pelo que antes se referiu, não há dúvidas de que o rádio e a televisão, como meios de comunicação social, precisam observar restrições a sua atividade, devendo tratar com paridade os candidatos e pré-candidatos, mesmo nas hipóteses em que são autorizados a promover cobertura jornalística. Os demais meios de informação, ainda que contem com maior liberdade, também não podem representar artifícios de mobilização eleitoral.

Ora, essas restrições são relaxadas pela Lei n.12.891/2013 que estabelece, por exemplo, a possibilidade de difusão de informações pela internet, de manifestações dos candidatos em redes sociais, além da própria divulgação das prévias pelas redes sociais (art. 36-A, *caput* e incisos I, III e V da redação atual da Lei 9.504/1997). (Brasil, 2013).

Ironicamente, assevera a Lei n.12.891/2013 em análise a impossibilidade de transmissão ao vivo das prévias eleitorais por emissoras de rádio e de televisão, em nítida restrição prévia sem análise de conteúdo. (Brasil, 2013).

Essa imposição, portanto, não faz qualquer sentido, quando confrontada aos valores finalísticos que o meio escolhido deveria amparar. Pela primeira máxima do princípio da proporcionalidade, não há compatibilidade mínima entre o meio eleito e o fim que se pretende alcançar.

Por seu turno, no que é referente à máxima da “necessidade”, percebe-se que não se trata de melhor opção para tutelar o fim, diante dos direitos fundamentais que afeta.

Ao estabelecer vedação de forma – de cobertura ao vivo pelas emissoras de rádio e televisão –, incorre em massiva supressão a específico e secular valor constitucional: a vedação da censura prévia de que trata o inciso IX do art. 5º da Constituição Federal. (Brasil, 1988).

Pelo uso da sistemática, o valor vedação à censura fica absolutamente esvaziado. Na verdade, vai mais longe do que o censor do período da Ditadura Militar, vez que lá se tentava fazer a escolha do conteúdo das transmissões ao vivo, com eventual liberação parcial (Aquino, 1999)³; na Lei n. 12.891/2013, o conteúdo é irrelevante,

3. É certo que nem sempre o modelo utilizado pela censura era focado em uma qualificada análise do objeto da restrição. Por vezes restringia palavras e expressões sem qualquer conteúdo de protesto, em outros momentos, não percebia o sentido metafórico da crítica transmitida.

vai, desde logo, censurado, pela vedação absoluta da sistemática de transmissão ao vivo.

Por fim, quanto à máxima da “proporcionalidade em sentido estrito”, mesmo se, em tese, o meio constituísse instrumento de proteção ao fim paridade entre candidatos (o que não ocorre conforme referido), ainda assim representaria opção demasiado desproporcional.

O ordenamento jurídico já estabelece diversos instrumentos de proteção à paridade entre os candidatos, chegando a punir abusos cometidos pelos meios de imprensa que não são objeto de concessão ou permissão pública e que teriam maior liberdade, a princípio, para expor visões políticas parciais.

Destarte, também neste ponto de análise, não há como se conceber como devida a expressiva restrição que se faz à atividade de rádios e televisões.

Sistematicamente analisado a Lei n.12.891/2013, fica evidenciada a intenção de permitir que partidos e coligações possam, na prática, difundir conteúdo eleitoral antes das eleições. Esse inegável elemento, quando confrontado com a desproporcional restrição à cobertura de rádio e televisão das prévias eleitorais, torna imperativa a conclusão de que se pretende ofuscar a atuação dos referidos meios de imprensa na difusão de informação.

Pela Lei n. 12.891/2013, não haveria qualquer possibilidade de cobertura isonômica por parte de televisão e de rádio das prévias eleitorais. Tacitamente, a aprovação do aduzido parágrafo único, implicará o reconhecimento de que a televisão e o rádio são, irremediavelmente, incompetentes ou tendenciosos para noticiar os misteriosos confrontos internos de partidos e coligações – algo que, por tudo o que se referiu, não encontra apoio na Constituição Federal.

Considerando que prevê algo com contornos absolutos, sem exceções ou alusões às hipóteses em que se mantenha a isonomia de cobertura ao vivo, é imperativo que seja considerado o disposto no parágrafo único do art. 36-A, trazido pelo art. 3º da Lei n.12.891/2013 inconstitucional. Impõe-se que seja submetido ao controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário, pois, como leciona Canotilho (2003, 1.227), em suas lições elementares sobre a interpretação conforme a Constituição, “[...] no caso de se chegar a um resultado interpretativo de uma norma

jurídica em inequívoca contradição com a lei constitucional, impõe-se a *rejeição*, por inconstitucionalidade”.

Considerações finais

Ainda que encontre respaldo na tradição liberal inglesa, no pensamento filosófico contratualista e até mesmo em declarações de direitos humanos, é possível referir que a liberdade de imprensa e de manifestação de pensamento não representa valor absoluto nem mesmo na tradição norte-americana, na qual a tutela dessa liberdade civil é de grande importância, tendo sido objeto da primeira emenda a sua constituição.

O Brasil declara o direito à liberdade de imprensa e repúdio à censura, mas não estabelece direitos absolutos na sua Constituição Federal. Impõe relativização a esses valores ao argumento da democracia e o princípio da isonomia entre candidatos no pleito eleitoral que lhe é ínsito.

Mesmo existindo diversidade de tratamento entre os meios de comunicação objeto de concessão pública, rádio e televisão, em face dos periódicos impressos (ou virtuais), durante o período do pleito eleitoral, percebe-se que nenhum deles detém irrestrita liberdade. Pela limitação ou vedação da propaganda paga, pela restrição de opção por um candidato ou pela impossibilidade de se revestirem de instrumento de panfletagem, em maior ou menor grau, têm suas atividades influenciadas pelo princípio da isonomia no pleito eleitoral. Restrição de conteúdo que é admitida como constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral.

O Supremo Tribunal Federal tem utilizado o princípio da proporcionalidade como instrumento hermenêutico para avaliação da constitucionalidade de leis e atos normativos, de modo a harmonizar valores constitucionais impactados por uma norma.

Pela aplicação das três máximas do princípio constitucional da proporcionalidade – adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito –, é possível constatar se uma inovação legislativa, como a proposta no art. 3º da Lei n. 12.891/2013, é ou não constitucional.

No caso do parágrafo único inserido no art. 36-A da Lei n. 9.504/1997 pelo 3º da Lei n. 12.891/2013, constata-se contrariedade

às três máximas do princípio da proporcionalidade e, portanto, sua inconstitucionalidade.

A tutela do princípio da isonomia entre os candidatos, em tantos aspectos relativizados pela Lei n. 12.891/2013, não é argumento hábil a justificar a vedação da cobertura das prévias eleitorais por rádio e televisão, ao vivo.

Trata-se de vedação de forma, que ignora relativizações ou temperamentos, implicando em restrição prévia à peculiar modo de atuação da televisão e do rádio. Algo análogo à censura e, alguns aspectos, mais severo, no ponto, que os modelos de restrição à atividade de imprensa que foram implementados no Brasil, pelo Regime Militar.

Em caso semelhante, no qual havia apenas restrição à forma e estilo, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, liminarmente, no controle concentrado, a inconstitucionalidade de lei.

Ao argumento de redução de custos nas campanhas eleitorais e da adaptação da realidade eleitoral à dinâmica da internet, a Lei n. 12.891/2013 insere em seu texto um inconstitucional dispositivo. Veda-se a difusão de informações relacionadas às prévias eleitorais, em rádio e televisão, impedindo que a mais genuína e tendente à isonomia das formas de cobertura jornalísticas – a realizada ao vivo – seja impossibilitada, tornando, necessariamente, permeado pelo tempo e pela influência política o trabalho da imprensa. Tudo isso, sem qualquer justificativa amparada em qualquer valor constitucional ou argumento de conteúdo.

Propõe-se, destarte, que tal dispositivo seja considerado inconstitucional, caso submetido ao crivo do controle repressivo de constitucionalidade pelo Poder Judiciário.

Referências

- ALEXY, Robert. (1993). *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- ALMEIDA, Roberto Moreira de. (2013). *Curso de direito eleitoral*. 7 ed. Salvador: Juspodivm.
- AQUINO, Maria Aparecida de. (1999). *Censura, Imprensa e Estado autoritário (1968-1978): o exercício cotidiano da dominação e da resistência: O Estado de São Paulo e Movimento*. Bauru: EDUSC.
- ÁVILA, Humberto. (2004). *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 4 ed. São Paulo: Malheiros.

- BARROSO**, Roberto Luís. (2010). *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva.
- BLACKSTONE**, William. (1979). *Commentaries on the Laws of England*. 4 v. Chicago: The University of Chicago Press.
- BONAVIDES**, Paulo. (2000). 4 v *Ciência política*. 10 ed. São Paulo: Malheiros.
- BRANCO**, Luiz Carlos. (2006). *Equidade, proporcionalidade e razoabilidade*. São Paulo: RCS.
- BRASIL**. Congresso Nacional. *Projeto de Lei da Câmara de Deputados n. 6397/2013*. Altera as Leis nºs 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais. Redação final do Substitutivo da Câmara de Deputados ao Projeto de Lei n. 6.397-C de 2013 do Senado Federal. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?jsessionid=7798E303974A-F0FD0D91462C64D1F828.node2?codteor=1166406&filename=Tramitacao-PL+6397/2013>. Acesso em: 10 dez. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1824). *Constituição Política do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado dos Negócios do Império do Brasil a fls. 17 do Liv. 4º de Leis, Alvarás e Cartas Imperiais, 1824. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: DF, Senado, 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1934). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: DF, Senado, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1937). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: DF, Senado, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro: DF, Senado, 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm>. Acesso em: 14 out. 2013.
- BRASIL**. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: DF, Senado, 1988.
- BRASIL**. Supremo Tribunal Federal. (1997). Inconstitucionalidade - Incisos II e III do art. 45 da Lei 9.504/1997. Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4451. Requerente: Associação Brasileira de Emissoras de Rádio e Televisão – ABERT. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 24 ago. 2012a.

- BRASIL.** Supremo Tribunal Federal. Lei Complementar nº 135/10. Hipóteses de Inelegibilidade: art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 29. Requerente: Partido Popular Socialista. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 29 jun. 2012b.
- BRASIL.** Lei n. 4.737, de 15 de julho de 1965. Institui o Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 19 jun. 1965.
- BRASIL.** Lei n. 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 01 out. 1997.
- BRASIL.** Lei n.12.034, de 29 de setembro de 2009. Altera as Leis nos 9.096, de 19 de setembro de 1995 - Lei dos Partidos Políticos, 9.504, de 30 de setembro de 1997, que estabelece normas para as eleições, e 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 set. 2009a.
- BRASIL.** Lei n.12.891, de 11 de dezembro de 2013. Altera as Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, 9.096, de 19 de setembro de 1995, e 9.504, de 30 de setembro de 1997, para diminuir o custo das campanhas eleitorais, e revoga dispositivos das Leis nos 4.737, de 15 de julho de 1965, e 9.504, de 30 de setembro de 1997. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 dez. 2013.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Abuso de poder econômico. Recurso Especial Eleitoral n. 19.438. Recorrentes: Procuradoria Regional Eleitoral/MA e Humberto Ivar Araújo Coutinho. Recorrida: Márcia Regina Serejo Marinho. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, vol. 1, 14 nov. 2012c, p. 141.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Consulta. Partidos Políticos. Prévias eleitorais. Consulta n. 1673. Resolução nº 23086. Consulente: Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 01 set 2009b.
- BRASIL.** Tribunal Superior Eleitoral. Consulta. Prévias eleitorais - Pesquisa de opinião interna dos partidos - Realização antes de 5 de julho. Consulta n. 698. Resolução nº 20816. Consulente: Partido Progressista Brasileiro - PPB. *Diário de Justiça*, Brasília, DF, vol. 1, jul. 2001, p. 1012.
- CANOTILHO, J. J. Gomes.** (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina.
- CASTRO, Edson de Resende.** (2012). *Curso de direito eleitoral*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey.
- CHURCHILL, Winston S.** (2009). *Uma história dos povos de língua inglesa*. Rio de Janeiro: Universidade.
- DWORKIN, Ronald.** (2006). *O direito da liberdade: a leitura moral da Constituição norte-americana*. Tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Martins Fontes.
- ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA.** 1st United States Congress. Primeira Emenda à Constituição dos Estados Unidos da América. *United States Congress*, Washington:

- DC, 1791. Disponível em: < http://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/7/79/Bill_of_Rights_Pg1of1_AC.jpg >. Acesso em: 10 dez. 2013.
- FREITAS, Juarez. (2005). O Estado, a responsabilidade extracontratual e o princípio da proporcionalidade. In: SARLET, Ingo Wolfgang. (orgs.) *Jurisdição e Direitos Fundamentais*: Anuário 2004/2005 – Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul – AJURIS. Porto Alegre: Livraria do Advogado, p. 179-196.
- MILL, John Stuart. (1989). *On Liberty and other writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- NEVES, António Castanheira. (2010). *O actual problema metodológico da interpretação jurídica - I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- NETO, Lira. (2013). *Getúlio*: do Governo Provisório à ditadura do Estado Novo (1930-1945). São Paulo: Companhia das Letras.
- STRECK, Lênio Luiz. (2013). *Compreender Direito*: desvelando as obviedades do discurso jurídico. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- STRECK, Lênio Luiz. (2010). *O que é isto – decido conforme minha consciência?* 2 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- VINCENT, Marcaggi. (1912). *Les origines de la Declaration des droits de l'homme*. Paris: Fontenmoing.

Partidos, elecciones y dinero: el modelo canadiense¹

Óscar Sánchez Muñoz

Resumen

El modelo canadiense de regulación de la competición electoral es, probablemente, uno de los más interesantes del mundo, al colocar la preocupación por la equidad – o la igualdad de oportunidades entre los competidores – en el centro del debate. En su primera parte, este artículo ofrece un resumen de la construcción del modelo, prestando atención al papel que ha tenido en este proceso el diálogo entre el poder legislativo y el poder judicial. La segunda parte trata sobre los debates judiciales más relevantes en relación con cuestiones como los gastos de terceros, las normas sobre radiodifusión en los períodos electorales y los requisitos para el acceso a la financiación pública, mostrando que estos debates, en realidad, trataban sobre una cuestión ideológica más amplia: si en Canadá debía prevalecer un modelo igualitario o libertario de regulación electoral. En la parte final del artículo, podemos encontrar algunas de las cuestiones que permanecen abiertas para el debate, como el cuestionamiento de la financiación pública a través de la reciente reforma legislativa.

Palabras clave: Canadá; elecciones; partidos políticos; financiación de los partidos, equidad.

Abstract

The Canadian model for regulating the electoral competition is probably one of the most interesting in the world, as it concerns about equity – or equal chances between the competitors – at the center of debate. In its first part, this article offers an overview of the model construction, paying attention to the role of the dialogue between the legislature and the judiciary in this process. The second part deals with the most relevant judicial debates on issues such as third party expenditures, electoral broadcasting regulation and requirements to access public funding, showing that these debates were actually about a broader ideological question: namely, whether an egalitarian or libertarian model of election regulation would prevail in Canada. In the final

Acerca del autor

Profesor de Derecho constitucional en la Universidad de Valladolid (España).
E-mail: sanchez@der.uva.es.

1. El presente artículo ha sido elaborado durante una estancia de investigación en la Universidad de Toronto, en el verano de 2012, financiada por el *International Council of Canadian Studies (Faculty Research Program)*.

part of the article, we can find some of the issues that remain open for debate, such as the challenge of public funding in the recent legislative reform.

Keywords: Canada; elections; political parties; party funding; equity.

Artigo recebido em 7 de novembro de 2013; aceito para publicação em 21 de dezembro de 2013

Introducción

El Tribunal Supremo de Canadá ha descrito la actual regulación de la competición electoral en dicho país como un “modelo igualitario”². Esta calificación pone de relieve la importancia que tiene dentro de dicho modelo el principio de equidad (*fairness*) en la competición electoral. En otras palabras, en la dialéctica entre libertad (de campaña / de expresión / de gasto) e igualdad (de oportunidades entre los competidores electorales / de influencia de los ciudadanos en el proceso político) en la que se debaten las democracias contemporáneas, la legislación y la jurisprudencia canadienses han tomado claramente partido por la igualdad, entendiendo que, al fin y al cabo, la democracia significa primordialmente igualdad en el ejercicio del poder. Bajo esa premisa, se admiten limitaciones a libertad de los sujetos que participan en el proceso electoral para evitar que pueden ejercer una influencia abusiva sobre el electorado, principalmente a través del dinero, con el fin de garantizar la posición igual de todos los ciudadanos a la hora de emitir su voto y a la hora de aspirar a los mandatos electivos. En palabras de Rawls, la igualdad que define el valor equitativo de las libertades políticas es la garantía de que los ciudadanos, con talentos y motivaciones similares, tengan una oportunidad igual de ejercer influencia en el gobierno y de acceder a posiciones de autoridad, independientemente de su clase social o económica³.

2. *Harper v. Canada* (2004), párrafo 62. Sobre la concepción del “modelo igualitario” en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase Feasby, Colin, “The Supreme Court of Canada’s Political Theory and the Constitutionality of the Political Finance Regime”, en K. D. Ewing y Samuel Issacharoff (eds.), *Party funding and Campaign Financing in International Perspective*, Portland (OR), Hart Publishing, 2006, pp. 243-267.

3. Cfr. John Rawls, “The Basic Liberties and Their Priority”, en McMurrin, Sterling M. (ed.), *The Tanner Lectures on Human Values III*, Salt Lake City, University of Utah Press; Cambridge, Cambridge University Press, 1982, p. 73.

El valor que se concede a la equidad en el proceso electoral y, consiguientemente, a la igualdad de oportunidades entre los competidores electorales, supone una nota diferencial del modelo canadiense que le aproxima a la concepción europea, e incluso continental, del proceso electoral, y le distancia del modelo estadounidense. Esta diferencia quedaba puesta en evidencia en la exposición de Pierre Lortie ante la Cámara de los Comunes sobre las conclusiones de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* en 1992:

Los canadienses no aceptan la visión según la cual el proceso electoral es similar al mercado económico. Rechazan el modelo de competición electoral propio de los Estados Unidos, en el que la riqueza personal o el acceso a la riqueza es una precondition para el acceso a los mandatos electivos y para la realización de campañas efectivas por parte de los candidatos y los partidos⁴.

Los términos en los que se suele plantear el debate entre la visión igualitaria (*egalitarian*) y la visión que podríamos denominar, quizás impropriamente, libertaria (*libertarian*)⁵ de la competición electoral, son de sobra conocidos. En el modelo igualitario, los ciudadanos deben tener una posibilidad igual de participar en el debate electoral y de influir así en la toma de decisiones políticas y, siendo la influencia del dinero la principal amenaza para que ello sea así, dicha influencia debe ser contrarrestada a través de diferentes medidas que garanticen un campo de juego equilibrado (*a level playing field*) entre los contendientes electorales. No debe, pues, permitirse a aquellos que gocen de una ventaja fáctica en el plano financiero trasladar dicha ventaja a la competición electoral. En el modelo libertario, por el contrario, la existencia de una libertad de expresión sin restricciones en el seno del *mercado de las ideas*⁶ garantizaría que el electorado

4. Lortie, Pierre, "The Principles of the Electoral Reform", *Canadian Parliamentary Review*, spring 1993, p. 5.
5. En Europa hablaríamos más bien de modelo "liberal". Véase la utilización de los términos *egalitarian* y *libertarian* por el propio Tribunal Supremo en *Harper v. Canada* (2004), párrafo 62.
6. La analogía entre la libertad de expresión y el libre mercado es una constante en la jurisprudencia del Tribunal Supremo de los Estados Unidos. El primero en emplear la expresión *free trade of ideas* fue el Juez Oliver W. Holmes Jr. en su opinión disidente a *Abrams v. US*, 250 U.S. 616, 630 (1919), con el sentido

tenga una exposición máxima a todas las ideas políticas en el proceso de formación de su preferencia electoral. Pero la consecuencia de la ausencia de restricciones, desde el punto de vista igualitario, no es la situación ideal en la que las distintas ideas y opiniones se oponen unas a otras en un intercambio equilibrado ante los ojos de los electores, sino que las ideas y las opiniones de los individuos y los grupos que disponen de mayores recursos económicos van a poder tener una visibilidad desproporcionada, a través de la compra de tiempo publicitario o a través de su influencia sobre los medios de comunicación de masas, hasta el punto de poder enterrar completamente, a efectos prácticos, a cualquier otra idea y opinión⁷.

En las páginas que siguen prestaremos atención a los principales debates jurisprudenciales que se han planteado en torno al modelo canadiense de regulación de la competición electoral, al cuestionamiento actual del modelo desde el gobierno y a los debates aún abiertos que existen en la doctrina sobre el mismo.

I. El diálogo entre el poder legislativo y el judicial como método

El proceso de construcción del modelo canadiense de regulación de la competición electoral ha sido visto como un diálogo entre los poderes legislativo y judicial⁸. Por ello, el modelo igualitario existente se explica mejor acudiendo a la teoría de la evolución que a

original de defensa de la titularidad privada de los medios de comunicación. Más tarde, el Juez William J. Brennan Jr. Utilizó la expresión *marketplace of ideas* en su opinión concurrente a *Lamont v. Postmaster Gen.*, 381 U.S. 301, 308 (1965).

7. Una amplia exposición de este debate, con referencias al contraste entre la visión canadiense y la estadounidense, la encontramos en los diversos trabajos englobados en Griner, Steven y Zovatto, Daniel (eds.), *The Delicate Balance between Political Equity and Freedom of Expression: Political Party and Campaign Financing in Canada and the United States*, Washington D.C., Organization of the American States, International IDEA, 2005.
8. Sobre esta idea de diálogo, aunque referida principalmente al campo del Derecho penal, Hogg, P. y Bushell, A., “The *Charter* Dialogue Between Courts and Legislatures (Or Perhaps the Charter of Rights Isn’t Such a Bad Thing After All)”, *Osgoode Hall Law Journal*, núm. 35, 1997, p. 75. Para otros autores, la metáfora del diálogo no expresa bien la extensión y la profundidad del desacuerdo teórico existente entre los tribunales a propósito de la concepción sobre el proceso democrático: Smith, J. y Bakvis, H., “Judicial Review and Electoral Law”, en Mellon, H. y Westmacott, M. (eds.), *Political Dispute and Judicial Review: Assessing the Work of the Supreme Court of Canada*, Toronto, Nelson, 2000, p. 64.

la del diseño inteligente. En diferentes momentos, Parlamentos de distinto signo político han ido introduciendo medidas, expandiendo progresivamente el alcance de la legislación, hasta llegar a abarcar a todos los participantes en el proceso electoral (candidatos, partidos, aspirantes a la nominación como candidatos, aspirantes al liderazgo de los partidos políticos, contribuyentes privados, terceros que intervienen en el debate público, medios de comunicación), dando una respuesta adaptativa a las situaciones que se han ido planteando en la realidad y no siguiendo un esquema teórico predefinido. Cuando dichas medidas han sido impugnadas ante los tribunales, éstos, ponderando los derechos e intereses en juego, han ido, por lo general, validando las previsiones del legislador, entendiendo que eran necesarias en una sociedad democrática, a pesar de afectar a los derechos reconocidos en la Carta. Sólo en supuestos excepcionales, cuando los tribunales han creído que se estaban violentando injustificadamente los derechos de participación de los ciudadanos o a la libertad de expresión, las medidas legislativas han sido matizadas o incluso invalidadas. Los tribunales han sido, ciertamente, deferentes con el legislador democrático, pero el legislador, por su parte, ha sido muy sensible a los “mensajes” enviados desde los tribunales y ha ido adaptando la regulación existente a los criterios jurisprudenciales.

Un tercer elemento a tener en cuenta es el papel de la doctrina, un papel, sin duda, significativo a la hora de detectar los problemas y de proponer soluciones⁹. Una característica reseñable del modelo canadiense es que las reformas legislativas más importantes siempre han estado precedidas de amplios y profundos estudios doctrinales. En este sentido, tanto los estudios doctrinales que acompañaron a las conclusiones del Comité Barbeau en 1966¹⁰, como los que se hicieron por encargo de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing*, cuyas conclusiones fueron publicadas en 1991¹¹, pueden

9. Así lo señala Beange, Pauline, “20 Years after the Lortie Commission and 45 Years after the Barbeau Committee: A Review of Canadian Scholarship on Party Finance”, Paper presentado en la conferencia anual de la *Canadian Political Science Association* (CPSA), Wilfrid Laurier University, Waterloo (mayo de 2011), p. 3.
10. Barbeau, Alphonse et al., *Report of the Committee on Election Expenses*, Ottawa, Queen’s Printer, 1966.
11. Las conclusiones comprenden un informe final de cuatro volúmenes con más de 500 recomendaciones (*Reforming Electoral Democracy: Final Report*, Ottawa, 1991) y 23 volúmenes de investigación a cargo de especialistas, de los cuales cinco

considerarse, justamente, como piezas esenciales para cualquier estudio sobre esta materia en Canadá.

También debe ser destacado el papel jugado en este proceso evolutivo por *Elections Canada*, la autoridad independiente encargada de la organización y supervisión de los procesos electorales, y por su cabeza, el *Chief Electoral Officer*. Como veremos más adelante, en diferentes momentos, los informes y las recomendaciones emanadas de esta autoridad han constituido el punto de partida de las ulteriores reformas legislativas.

El diálogo entre parlamento y tribunales se ha hecho posible, con especial intensidad, a partir de la Carta de Derechos y Libertades de 1982 (la Carta), cuya entrada en vigor ha supuesto, como reconoce la doctrina¹², una notable ampliación de la capacidad de intervención del poder judicial en el proceso electoral, permitiendo a los tribunales llevar a cabo una revisión de la legislación electoral a la luz de algunos de los derechos recogidos en ella, como son la libertad de expresión (Sección 2(b)), la igualdad de trato (Sección 15) o el propio derecho de sufragio (Sección 3).

Resulta interesante señalar que el control de constitucionalidad en el marco de la Carta tiene ciertas similitudes con el test de proporcionalidad que aplica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y, en parte, con el control del Tribunal Supremo de los EEUU en relación con la Primera Enmienda. El Tribunal, cuando se enfrenta a la legislación electoral, realiza una ponderación entre los derechos individuales afectados y los intereses dignos de protección perseguidos por el legislador. En primer lugar, el Tribunal determina si uno de los derechos de la Carta se ve afectado por la medida legislativa, en caso afirmativo, se pasa a analizar a continuación si dicha medida constituye un límite razonable, justificable en una sociedad libre y

estuvieron específicamente centrados en la materia de la financiación electoral: cuatro estudios colectivos editados por F. Leslie Seidle: *Issues in Party and Election Finance in Canada*; *Comparative Issues in Party and Election Finance*; *Provincial Party and Election Finance in Canada*; y *Interest groups and elections in Canada*; y el estudio de W.T. Stanbury, *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*; todos ellos publicados en Ottawa, por la Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing y Dundurn Press, en 1991.

12. Véase, por ejemplo, Feasby, Colin, "Canadian political finance regulation and jurisprudence", en Ewing, Keith; Rowbottom, Jacob y Tham, Joo-Cheong (eds.), *The funding of political parties: where now?*, London, New York, Routledge, 2012, p. 206.

democrática”¹³. La justificación ofrecida por el legislador es entonces sometida a un test que, primeramente, determina si la finalidad perseguida por la ley es “sustancial e imperiosa” y, de considerarse que es así, en segundo lugar, se analiza si hay una “conexión racional” entre la medida limitativa del derecho y la finalidad perseguida y si la ley supone un “perjuicio mínimo” en el derecho en cuestión. En una última fase del test, el tribunal realiza una ponderación de los “efectos beneficiosos y perjudiciales” de la medida para llegar a una concusión sobre su adecuación a la Constitución¹⁴.

El diálogo o la discrepancia entre legislador y tribunales nos lleva inevitablemente a la cuestión sobre quién debe decidir, en una sociedad democrática, sobre los principios y reglas que se aplican al proceso electoral. La respuesta a dicha pregunta está muy relacionada con el modelo que se adopte¹⁵. Si, partiendo de un modelo liberal, se considera que la preservación de la libertad de los participantes en el proceso electoral debe ser el principio rector que presida toda la regulación electoral, entonces el protagonismo en la toma de decisiones se desplazará del lado de los tribunales, que deberán someter a un estricto escrutinio las decisiones del legislador que supongan alguna limitación para dicha libertad. Si, por el contrario, es el modelo igualitario el que predomina, entonces el protagonismo recaerá en el legislador, que deberá proponer medidas que aseguren las condiciones de un campo de juego equilibrado para los participantes en el proceso, y los tribunales, en principio, tenderán a ser más deferentes con el legislador, considerado como mejor capacitado y más legitimado para llevar a cabo la ponderación entre diferentes valores y fines en juego.

En decisiones trascendentales como *Libman* y *Harper*, el Tribunal Supremo ha respaldado el modelo igualitario de competición electoral, perseguido por el Parlamento, calificándolo como altamente loable¹⁶.

13. La base de este test se encuentra en la propia Sección 1 de la Carta que establece que los derechos y libertades enunciados en la misma “solo pueden ser restringidos mediante límites razonables prescritos por la ley, cuya justificación pueda ser demostrada en una sociedad libre y democrática”.

14. El resumen sobre el test de constitucionalidad que aplica el Tribunal Supremo de Canadá está tomado de Feasby, Colin, “The Supreme Court...”, p. 245.

15. La conexión entre ambas cuestiones es planteada en estos términos por Geddis, Andrew, “Liberté, Égalité, Argent: Third Party Election Spending and the *Charter*”. *Alberta Law Review*, núm. 42, 2004, p. 437.

16. *Libman v. Québec* (1997), párrafo 56.

En algunos casos, como en las sentencias *Figuroa* y *Reform Party*, los tribunales han invalidado las medidas legislativas cuando han entendido que las limitaciones legales buscaban, al menos en parte, una protección del *statu quo*, favoreciendo a los partidos establecidos. Por tanto, en estos casos, más que ante decisiones contrarias al modelo igualitario, podemos ver en ellas un intento de extensión y de reforzamiento de los principios que presiden el mismo. Sin embargo, también encontramos en la jurisprudencia otras decisiones que han desafiado al modelo igualitario desde una concepción totalmente opuesta, a menudo influenciada por la doctrina norteamericana que equipara la capacidad de gasto ilimitada con el ejercicio de la libertad de expresión¹⁷.

Hasta ahora, el modelo igualitario ha sido cuestionado por tribunales inferiores, pero ha encontrado un firme respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Sin embargo, es una incógnita si los eventuales cambios en la composición del Tribunal, tras un prolongado periodo del gobierno del Partido Conservador, podrían tener alguna influencia en la doctrina jurisprudencial, como ha sucedido en los Estados Unidos, donde la retirada del Tribunal Supremo de los jueces William Rehnquist y Sandra Day O'Connor y el nombramiento de John Roberts y Samuel Alito ha tenido como consecuencia un escoramiento del Tribunal hacia posiciones más partidarias de la desregulación total de las campañas electorales, tendencia que ha quedado plasmada en *Citizens United v. FEC*¹⁸. Es difícil determinar en qué medida podría suceder algo similar en Canadá, pero, hasta ahora, la firme postura del Tribunal Supremo a favor del modelo igualitario podría resquebrajarse en un contexto en el que, como vamos a ver más adelante, la posición del legislador es más ambigua.

2. El cuestionamiento del modelo ante los tribunales: los grandes debates

a) *El debate sobre la prohibición de los gastos de terceros*

Aunque puede resultar curioso que uno de los principales debates se haya centrado en una cuestión relativamente marginal dentro de

17. Destacan especialmente *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada* (1984) y *Somerville v. Canada* (1996).

18. 558 US 50 (2010).

la regulación de las campañas electorales¹⁹, sobre todo si tenemos en cuenta la escasa relevancia de este tipo de gastos en las campañas canadienses, en comparación con los EEUU²⁰ –con la excepción de la campaña de 1988 a la que nos referiremos después–, lo cierto es que el debate sobre esta cuestión ha sido el pretexto para el planteamiento de un debate de gran calado sobre los principios generales que rigen el modelo de regulación de la competición electoral en Canadá²¹. Hay que tener en cuenta también que, hasta ahora, a diferencia de lo sucedido en los EEUU, en Canadá no se ha puesto nunca en cuestión la constitucionalidad de los límites de gasto de los propios partidos y de los candidatos, pero es posible que si los límites de gasto de los terceros hubieran sido declarados inconstitucionales, ello habría conducido a un cuestionamiento de los demás pilares del modelo igualitario.

El origen del caso está en una reforma legislativa introducida en 1983 por el gobierno liberal de Pierre E. Trudeau, la cual suponía una prohibición total de los gastos realizados por terceros en las campañas electorales, salvo autorización legal expresa. La *National Citizens Coalition*, un grupo de interés conservador, impugnó dicha legislación ante la *Alberta Court of Queen's Bench* (Tribunal Superior de la Provincia de Alberta) por entender que la prohibición vulneraba el derecho a la libertad de expresión reconocido en la Carta. El Abogado General, en defensa de la ley, alegó que la prohibición era necesaria para garantizar el cumplimiento de las normas sobre control de gastos de los partidos y los candidatos, evitando que fuesen sorteadas a través de terceras personas, asegurando con ello el cumplimiento del objetivo de dichas normas, que no era otro sino la garantía de la igualdad entre los participantes electorales. En la sentencia *National Citizens' Coalition Inc. v. Canada (Attorney General)*, dictada en 1984, el Tribunal de Alberta dictaminó que la ley limitaba la libertad de expresión y que la justificación ofrecida

19. Una referencia a la historia de la regulación de estos gastos en Canadá la encontramos en Geddis, Andrew, *op. cit.*, pp. 439 y ss.

20. La escasa importancia de los gastos de terceros en los ciclos electorales de 2004, 2006 y 2008 ha sido destacada por un interesante estudio de Crandall, Erin y Lawlor, Andrea “Understanding third-party advertising: an analysis of the 2004, 2006 and 2008 Canadian elections”. *Canadian Public Administration*, vol. 54, núm. 4, 2011, pp. 509 y ss.

21. En este sentido, Feasby, Colin, “Freedom of Expression and the Law of the Democratic Process”, *Supreme Court Law Review*, núm. 29, 2005, p. 237.

por el gobierno era insuficiente para superar el test de proporcionalidad. El gobierno no presentó recurso de apelación a esta sentencia y, en consecuencia, a partir de entonces, la prohibición de los gastos de terceros dejó de ser aplicable²².

Sin normas legales que los limitasen, los gastos realizados por terceros durante las campañas continuaron siendo un asunto polémico en los años sucesivos. En la campaña electoral de 1988, la publicidad pagada por terceros constituyó un factor decisivo en la victoria del conservador Brian Mulroney. En dicha campaña, el debate público se centró de manera muy enconada sobre el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), del cual los conservadores eran firmes partidarios, mientras que los liberales y los nuevos demócratas eran detractores. Se calcula que por parte de grupos de interés empresariales se gastaron en la campaña aproximadamente 13 millones de dólares a favor del acuerdo, mientras que desde los grupos contrarios solo gastaron 1 millón (no existen datos exactos precisamente porque la ley no obligaba todavía a declarar estos gastos)²³.

Sin duda, el estado de opinión tras los excesos de la campaña de 1988 fue determinante para la creación, un año después, de la *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing* (Comisión Lortie). Desde el punto de vista de la comisión, la posibilidad de gastos ilimitados por parte de terceros socava la equidad electoral (*electoral fairness*) en cuatro aspectos: (1) puede conducir al dominio del discurso político por los económicamente poderosos; (2) permite a los partidos y a los candidatos sortear los límites legales de gasto; (3) puede tener un efecto distorsionador en el resultado de la elección; y (4) puede erosionar la confianza del electorado en el proceso electoral, al percibirlo como un proceso dominado por los sectores con más recursos²⁴.

22. Aunque la decisión, técnicamente, solo era vinculante en Alberta, el *Chief Electoral Officer* decidió la inaplicación de la legislación en todo el territorio nacional para evitar que hubiera diferentes normas en vigor en distintas partes del territorio.

23. Cfr. MacDonald, Donald C., "1988 Election Expenditures: A Canadian-American Comparison", en Fleming, Robert J. (ed.), *Canadian Legislatures, 1992: Issues, Structures and Costs*, Toronto, Global Press, 1992, pp. 21 y 22.

24. *Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing, Reforming electoral democracy: final report*, 1991, pp.15-16. Resumen hecho por el Tribunal Supremo en *Harper v. Canada* (2004), párrafo 79.

En 1993, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Lortie (publicadas en 1991), se introdujeron de nuevo limitaciones a estos gastos, pero, para evitar incurrir en una prohibición total, que contravendría la doctrina de la sentencia *National Citizens' Coalition v. Canada*, lo que se hace es fijar un límite máximo de \$1.000 por cada persona. Esta regulación fue nuevamente impugnada ante el Tribunal Superior de Alberta por la *National Citizens Coalition*, presidida por David Somerville. En primera instancia, el Tribunal de Alberta volvió a considerar inconstitucionales las previsiones de la ley. Esta vez, la decisión fue recurrida ante el Tribunal de Apelación de Alberta, que la confirmó en 1996, mediante la sentencia *Somerville v. Canada*, sin que se llegase a presentar ulterior recurso ante el Tribunal Supremo por parte del Abogado General. El Tribunal de Apelación basó su decisión en la consideración de que las medidas impugnadas equivalían en la práctica a una completa interdicción de cualquier expresión de posicionamiento político por parte de los terceros no intervinientes en la competición electoral, concluyendo que “el verdadero propósito de esta legislación es que los terceros no puedan ser oídos de manera efectiva y que los partidos políticos gocen de una protección preferencial”²⁵.

Como ha señalado una parte de la doctrina, en *National Citizens' Coalition* y en *Somerville* prevalece una concepción muy estrecha del proceso democrático, centrada exclusivamente en la ausencia de restricciones a la libertad de expresión, sin tener en cuenta los efectos que un gasto no regulado por parte de los terceros puede tener para la capacidad de los ciudadanos de ejercer una influencia igual en el poder político²⁶. Partiendo de una óptica liberal clásica, se ve al Estado solo como una amenaza para la libertad y se desecha sistemáticamente su papel como promotor de la igualdad. Las regulaciones de los gastos de terceros son vistas exclusivamente como límites de la libertad de expresión y solo se admite como

25. *Somerville v. Canada* (1996), párrafo 77.

26. En este sentido, Hiebert, Janet L., “Elections, Democracy and Free Speech: More at Stake than Unfettered Right to Advertise”, en Ewing, K.D. y Issacharoff, Samuel (eds.), *op. cit.*, pp. 277 y s. Véase también, sobre la confrontación entre las concepciones liberal e igualitaria en materia de gastos electorales de terceros, Geddis, Andrew, *op. cit.*, pp. 434 y ss.; y Ewing, Keith D., *Money, Politics, and Law: A Study of Campaign Finance Reform in Canada*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp 26-31.

justificación posible de esos límites la necesidad de prevenir el peligro de la corrupción, sin prestar atención a otras justificaciones posibles como la necesidad de promover un campo de juego equilibrado en la campaña electoral. Como consecuencia de ello, cuando se centra el debate en términos de “libertad de expresión” *versus* “prevención de la corrupción”, se fuerza enormemente la necesidad de demostrar el daño que se trata de atajar a través de la medida legislativa, lo que, en último término, lleva a la imposibilidad práctica de justificar la restricción que pretende imponerse.

Probablemente, esta línea jurisprudencial ha estado también muy influenciada por la doctrina del Tribunal Supremo de los EEUU en *Buckley v. Valeo* (1976)²⁷, que tiende a equiparar de manera simplista libertad de gasto y libertad de expresión, ignorando algo tan elemental como que la inmensa mayoría de los ciudadanos no son iguales en cuanto a su capacidad para adquirir espacios publicitarios en los medios de comunicación. En consecuencia, cuando se achaca a las regulaciones sobre gastos de terceros que provocan la monopolización del debate político por parte de los partidos, impidiendo que determinadas cuestiones políticas sean sometidas a debate por otros individuos o grupos, se está ignorando la realidad de que solo algunos individuos o grupos económicamente poderosos tienen capacidad para poner un asunto en la agenda política, obviando, además, el papel central que los partidos políticos juegan como instrumentos de la participación política de los ciudadanos.

La contrapartida a *Somerville* llegó en 1997, de la mano del Tribunal Supremo, en la sentencia *Libman v. Québec*²⁸, relativa a la regulación que se hacía de los gastos electorales de terceros en la Ley de referendos de la Provincia de Quebec. En esta sentencia, el Tribunal Supremo estableció una serie de principios de gran importancia para esta materia, dejando muy claro, además, que sus razonamientos eran aplicables también al contexto de las elecciones y no solo al de los referendos. Las conclusiones a las que el Tribunal de Apelación de Alberta había llegado en *Somerville* son rebatidas

27. *Buckley v. Valeo*, 424 US 1 (1976).

28. Un análisis detallado de esta sentencia lo encontramos en Feasby, Colin, “*Libman v. Québec (A.G.) and the Administration of the Process of Democracy under the Charter: The Emerging Egalitarian Model*”, *McGill Law Journal*, núm. 44, 1995, p. 5; véase también Geddis, Andrew, *op. cit.*, pp. 444 y ss.

por el Tribunal Supremo, rechazando que las normas de la legislación quebequesa tengan como objetivo el silenciar a los terceros, entendiéndolo, por el contrario, que este tipo de regulaciones lo que pretenden es “posibilitar una cierta igualdad de recursos” entre los competidores y “preservar la confianza del electorado en un proceso democrático no dominado por el poder del dinero”, y que esos eran objetivos legislativos válidos y loables. En palabras del propio Tribunal, “el principio de la equidad electoral deriva directamente de uno de los principios consagrados en la Constitución: el de la igualdad política de los ciudadanos” y las leyes que limitan los gastos son necesarias “para preservar la igualdad en los derechos democráticos y asegurar que el ejercicio por una persona de su derecho a gastar no obstaculice las oportunidades para comunicarse de los demás” (párrafo 47). No obstante, el Tribunal consideró que los preceptos concretos de la *Québec Referendum Act*, que vedaban en su práctica totalidad los gastos de terceros, tanto los dirigidos a promover u oponerse directamente a un candidato o partido, como los dirigidos a expresar sus puntos de vista en materias de interés público, eran demasiado restrictivos.

La sentencia *Liebman* significó un punto de inflexión de la jurisprudencia en este debate y envió un mensaje muy claro al legislador federal en el sentido de que las medidas que se propusiesen podrían superar sin problemas el test de constitucionalidad, siempre que los límites que se adoptasen fueran razonables y no prohibiesen totalmente la intervención de los terceros en las campañas.

El informe del *Chief Electoral Officer*, Jean-Pierre Kingsley, sobre las elecciones generales de 1997 fue también muy claro, urgiendo al legislador que corrigiera la anomalía que permitía a los terceros un gasto ilimitado, mientras que los partidos y los candidatos se encontraban sometidos a estrictos límites.

Los mensajes fueron oídos y, así, en septiembre de 2000 se aprobó una nueva, ampliamente reformada, *Canada Elections Act* (CEA) bajo los auspicios del gobierno liberal. En la misma, se establecen límites a los gastos de terceros “dirigidos a promover u oponerse a la elección de uno o más candidatos en un determinado distrito electoral”, en particular, “citándolos por su nombre”, “mostrando su imagen”, “identificándoles por su respectiva afiliación política” o “tomando posición en un tema con el que estén vinculados de manera particular” (CEA, sección 350). El límite de gastos electorales por

parte de terceros se elevaba hasta 150.000 dólares en el conjunto de la nación, de los cuales no más de 3.000 podían ser empleados en un determinado distrito, a lo cual se sumaban ciertas obligaciones de registro y publicidad de los terceros. Dichos límites son revisables de acuerdo con la inflación. Estos límites, en realidad, eran cualitativamente más restrictivos que los impuestos anteriormente, debido a la amplitud con la que se consideraban las comunicaciones sujetas a ellos, que van mucho más allá del apoyo o la oposición explícita a un candidato o partido, sin embargo, eran menos restrictivos desde el punto de vista cuantitativo.

De nuevo, la *National Citizens Coalition*, esta vez presidida por Stephen Harper (el actual Primer Ministro), impugnó las previsiones legales ante el Tribunal Superior de Alberta. En la sentencia de primera instancia, dictada en 2001, el Tribunal entendió que tanto la sección 350, que establecía los límites de gastos, como la sección 351, que prohibía las prácticas colusorias que tuvieran como propósito sortear dichos límites, eran inconstitucionales, si bien consideraba ajustadas a la Carta el resto de las normas reguladoras de los gastos de terceros. La decisión fue apelada y el Tribunal de Apelación, en sentencia de 16 de diciembre de 2002, apartándose de la doctrina sentada por el Tribunal Supremo en *Libman*, entendió que todas las previsiones legales relativas a los gastos de terceros eran inconstitucionales, con la única excepción de la sección 358, que prohibía a los terceros usar fondos provenientes de contribuyentes extranjeros con fines de propaganda.

En esta ocasión, la decisión del Tribunal de Alberta sí fue recurrida ante el Tribunal Supremo y éste, en la sentencia *Harper v. Canada*, dictada el 18 de mayo de 2004, consideró que la regulación legal en su conjunto era constitucional²⁹. La argumentación en *Harper*, considerada por la doctrina el *leading case* en materia de gastos electorales de terceros, deriva directamente de lo que el Tribunal ya había dicho en *Liebman*: el objetivo primordial de las restricciones a los gastos de los terceros es promover la “equidad electoral” (*electoral fairness*) a través de la “igualdad en el discurso político” (*equality in the political discourse*), lo cual se consigue “restringiendo

29. Un comentario detallado de esta sentencia lo encontramos en Feasby, Colin, “Freedom of Expression...”, pp. 237 y ss.; véase también Geddis, Andrew, *op. cit.*, pp. 429 y ss.

la participación de aquellos que tienen acceso a recursos financieros significativos” (párrafo 91), previniendo, en particular, que las normas sobre límites de gastos de candidatos y partidos puedan sortearse a través de la interposición de terceras personas.

Una de las cuestiones más debatidas en la sentencia fue la de la existencia o no de un peligro real de que los gastos de terceros pudiesen distorsionar la competición electoral. Frente a la alegación de la parte recurrente de que no existía una evidencia del daño causado por los gastos de los terceros y que, por tanto, no existía tampoco una necesidad sustancial e imperiosa que justificase la medida impugnada, el Tribunal arguyó que basta “un temor razonado” cuando no existe una evidencia científica incontrovertida sobre la existencia del daño (párrafo 77). Esta argumentación supone un avance indudable respecto a *Somerville*, pero no rompe completamente con el falso debate “libertad de expresión” *versus* “prevención de la corrupción” y sigue exigiendo que haya una prueba empírica, aunque mínima, que justifique ese “temor razonado”.

Aunque la decisión del Tribunal sobre la constitucionalidad global de las disposiciones legales relativas a los gastos de terceros fue unánime, tres jueces, entre los que se encontraba la *Chief Justice* Beverley McLachlin, expresaron su opinión disidente en relación, únicamente, con las secciones 350 (topes de gasto), y 351 (prácticas colusorias), antes citadas. El desacuerdo entre la mayoría y la minoría se centró en si los límites concretos establecidos en la norma satisfacían o no el test de proporcionalidad. Los jueces disidentes señalaron que el peligro que la medida trataba de atajar era “completamente hipotético” y que, en contrapartida, la limitación que se imponía a la libertad de expresión era “draconiana” y suponía, en la práctica, una prohibición de la participación de los ciudadanos en el debate político durante el período electoral, habida cuenta de que hoy en día la única comunicación efectiva es la que se produce a través de los medios de comunicación de masas (párrafos 20, 34, 35 y 39). La mayoría rechazó esa visión, señalando que la regulación legal permitía la realización de campañas de información modestas y que, además, había que tener en cuenta otros dos hechos: el primero, que había un amplio abanico de modalidades de comunicación que, no siendo publicidad de pago, no resultaban afectadas por la regulación (editoriales, noticias, debates y entrevistas, entre otras), y el segundo, que antes del comienzo del período electoral no existía ninguna

restricción a las comunicaciones de tipo publicitario realizadas por terceros (párrafos 112 y 115). En definitiva, para la mayoría, la limitación de la libertad de expresión no era tan severa como sugería la minoría y, en cambio, tenía efectos muy saludables para promover la equidad (*fairness*) del proceso electoral e incrementar la confianza de los canadienses en el mismo (párrafo 120).

Una cuestión que queda pendiente tras *Harper* es la del tratamiento del *issue advertising* o *issue advocacy* es decir, de la publicidad que no va dirigida directamente a apoyar a un candidato o a un partido, o a oponerse a ellos, sino que, simplemente, fija su posición sobre un asunto político. En principio, como hemos señalado antes, la legislación canadiense al establecer los límites a la publicidad de los terceros durante el período electoral, incluye también este tipo de campañas, pues la CEA en la sección 350 se refiere a los gastos de terceros “dirigidos a promover u oponerse a la elección de uno o más candidatos en un determinado distrito electoral”, entre otras maneras: “citándolos por su nombre”, “mostrando su imagen”, “identificándoles por su respectiva afiliación política” o “tomando posición en un tema con el que estén vinculados de manera particular”. Aparentemente, esto impide que en Canadá los terceros puedan realizar lo que la doctrina y la jurisprudencia de los EEUU han denominado *sham issue advertising*, es decir, una publicidad que de forma fingida (*sham*) se posiciona en un determinado asunto, buscando en realidad el apoyo o el rechazo para un candidato o partido, pero sin pedir directamente que se le vote o no, es decir, sin utilizar lo que el Tribunal Supremo de los EEUU ha llamado “las palabras mágicas”³⁰.

En Canadá, el problema se plantea sobre todo como una cuestión de interpretación caso por caso de cuales son los temas que pueden considerarse vinculados a un partido o a un candidato “de manera particular”. En *Harper*, el Tribunal Supremo no abordó directamente este problema, aunque sí entendió que la definición legal, aunque amplia en su alcance, no podía ser tachada de inconstitucional por su vaguedad, siendo posible discernir en la práctica cuales son los

30. Véase, por ejemplo, *McConnell v. FEC*, 540 U.S. 93 (2003). Sobre esta problemática en los EEUU, Hasen, R.L., “The Surprisingly Complex Case for Disclosure of Contributions and Expenditures Funding Sham Issue Advocacy”. *UCLA Law Review*, núm. 48, 2000, p. 265 y ss.

temas vinculados a un candidato o a un partido durante la campaña, bien a través de los programas electorales que se hacen públicos, bien a través de las intervenciones públicas realizadas por los candidatos o los portavoces del partido en cuestión³¹. No obstante, es posible imaginar situaciones en las que la distinción no es tan clara y, en esos casos, las restricciones legales deberían interpretarse de forma estricta, pues la libertad de expresión juega a favor de los terceros que emiten los mensajes³².

Una de las cuestiones que pueden plantearse es en qué medida puede influir en Canadá el intenso debate jurídico que se está desarrollando en los últimos años en los EEUU, a partir de la aprobación de la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) de 2002 y de las decisiones jurisprudenciales que la han seguido, especialmente la sentencia del Tribunal Supremo *Citizens United v. FEC* (2010)³³, que declara inconstitucional cualquier limitación a los gastos de terceros sobre la base de la Primera Enmienda (libertad de expresión).

Ciertamente, la influencia de los grupos de interés organizados (principalmente sindicatos y grupos empresariales) en las campañas electorales no ha sido nunca en Canadá comparable a la de sus homólogos estadounidenses³⁴ y, según todos los indicios, los canadienses prefieren que eso siga así. No es una idea muy desencaminada afirmar que entre los motivos de las sucesivas reformas que han impuesto límites a este tipo de gastos en Canadá se encuentra un deseo, confesable, de evitar la “americanización” de sus campañas electorales. Como hemos señalado antes, los excesos de la campaña de 1988 crearon un estado de opinión favorable a las reformas y parece que entre los partidos políticos sigue existiendo un consenso sobre el mantenimiento de estos límites.

Sin embargo, las decisiones jurisprudenciales no parecen reflejar el mismo grado de consenso. Aunque la sentencia *Harper* va claramente en el sentido de afirmar la primacía del objetivo de la equidad

31. *Harper v. Canada* (2004), párrafos 89 y 90.

32. En este sentido, Feasby, Colin, “Issue Advocacy and Third Parties in the United Kingdom and Canada”, *McGill Law Journal*, núm. 48, 2003, p. 22.

33. 558 U.S. 310 (2010).

34. Un análisis *in extenso* de las diferencias entre los dos países se encuentra en Boatright, Robert G., *Interest Groups and Campaign Finance Reform in the United States and Canada*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2011.

electoral sobre la garantía ilimitada de la libertad de expresión, distanciándose por tanto de la doctrina del Tribunal Supremo de los EEUU, tanto las opiniones de los jueces disidentes, como las decisiones anteriores de diversos tribunales inferiores, como acabamos de ver, dejan entrever que en la judicatura canadiense existe una cierta permeabilidad a las doctrinas provenientes del vecino del sur y, en el caso de que se produjeran cambios en la composición del Tribunal Supremo en una dirección ideológica menos partidaria de la intervención del legislador en la regulación de las campañas, algo que es factible si el Partido Conservador se mantiene en el gobierno durante más tiempo, no sería totalmente improbable que se matizara, o incluso se revocara completamente, la doctrina *Harper*.

Si la limitación de los gastos de terceros fuera eliminada, bien a través de un cambio jurisprudencial, bien a través de un cambio legislativo, caben pocas dudas de que todo el modelo igualitario de regulación electoral canadiense estaría en peligro, pues, como se ha alertado desde la doctrina, es altamente improbable que pudiera seguirse manteniendo el objetivo del control del gasto de candidatos y partidos, tanto desde el punto de vista de su aplicación práctica, como desde el punto de vista de su justificación constitucional, en un contexto en el que los gastos de terceros no estuvieran controlados³⁵.

b) El debate sobre la regulación de la campaña en los medios audiovisuales

Antes de 1974, los partidos políticos podían contratar libremente publicidad electoral en la radio y en la televisión y, tradicionalmente, incluso antes de la llegada de la televisión, la *Canadian Broadcasting Corporation* (CBC) repartía, siguiendo una política interna, una serie de tiempos gratuitos para ser utilizados por los partidos durante las campañas tanto en formato publicitario (*spots*) como en otro tipo de formatos. Los criterios de este reparto fueron inicialmente trasladados a la ley por la *Broadcasting Act* de 1958.

La reforma de 1974 impuso la obligación a los operadores de radio y televisión, tanto públicos como privados, durante el período electoral, de ofrecer un tiempo para emisiones gratuitas de los partidos, y de reservar otro tiempo de publicidad comercial, fijado

35. En este sentido, Hiebert, Janet L., *op. cit.*, pp. 271 y s.

por la ley en 390 minutos, para ser vendido a dichos partidos – en horas de gran audiencia y a la tarifa más baja³⁶. La obligación de puesta a disposición de tiempo para ser comprado se aplica a todos los operadores, mientras que la adjudicación de tiempos gratuitos solo se aplica a las grandes cadenas. Por otra parte, las emisiones gratuitas no tienen por que ser en horas de gran audiencia. En ambas modalidades, el reparto de los tiempos debe ser realizado por el Árbitro en materia de Radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*) respetando una serie de criterios fijados por la ley, los cuales tienen en cuenta el número de escaños y de votos que obtuvo cada partido – y, en menor medida, el número de candidatos presentados – en la última elección general, sin que ninguno de los partidos pueda acaparar más de 50% del tiempo total. En cualquier caso, la última palabra la tiene el Árbitro, que tiene la posibilidad de modificar discrecionalmente el reparto resultante de la aplicación de la fórmula legal si entiende que no es equitativo o resulta contrario al interés público.

En la práctica, el Árbitro en materia de radiodifusión (*Broadcasting Arbitrator*) planteó diversas soluciones para evitar situaciones de inequidad respecto a los partidos nuevos o emergentes y, finalmente, la solución que se impuso, con el acuerdo de los partidos, es la de repartir un tercio del tiempo disponible de manera igualitaria entre todos los partidos registrados que concurren a las elecciones y los dos tercios restantes aplicando los criterios legales. Este es el sistema que se ha venido utilizando en todas las elecciones generales celebradas desde 1993.

Por otra parte, la intención inicial del legislador era que el tiempo de publicidad de pago a disposición de los partidos estuviese limitado a los 390 minutos por cada uno de los operadores que fijaba la ley, es decir, que no se pudiese comprar más tiempo adicional en el mercado libre, pero la jurisprudencia vino a cambiar esa interpretación, como veremos a continuación.

Esta regulación plantea diversas dudas jurídicas. La primera es si estas obligaciones pueden ser vistas como una vulneración de los derechos de los radiodifusores de carácter privado. La doctrina

36. Esta previsión trata de afrontar el problema derivado de la dificultad de prever el momento exacto de las convocatorias electorales, lo que impedía planificar y contratar las campañas publicitarias.

Tabela I. Tiempos de publicidad adjudicados a los partidos políticos en las elecciones generales de 2011

	Tiempo adjudicado gratuitamente (solo en las grandes redes de radiodifusores)			Tiempo puesto a disposición para compra en horas de gran audiencia
	CBC-TV SRC-TV	CBC Radio One SRC 1 e chaîne	TVA VTélé	Todos los radiodifusores están obligados
Conservative Party	56:30	32:00	16:30	103:00
Liberal Party	38:00	21:30	11:00	69:30
New Democratic Party	26:00	15:00	8:00	48:00
Bloc Québécois	20:00	11:30	6:00	36:30
Green Party	13:00	7:30	4:00	23:30
Marxist-Leninist Party	5:30	3:00	1:30	9:30
Christian Heritage Party	5:30	3:00	1:30	9:30
Libertarian Party	5:00	3:00	1:30	8:30
Communist Party	5:00	3:00	1:30	8:30
Canadian Action Party	4:30	2:30	1:30	8:00
Animal Alliance Party	4:00	2:00	1:00	7:30
First Peoples National Party	4:00	2:00	1:00	7:30
Marijuana Party	4:00	2:00	1:00	7:30
People's Political Power Party	4:00	2:00	1:00	7:30
Progressive Canadian Party	4:00	2:00	1:00	7:30
Rhinoceros Party	4:00	2:00	1:00	7:30
Western Block Party	4:00	2:00	1:00	7:30
Pirate Party	3:30	2:00	1:00	6:30
United Party	3:30	2:00	1:00	6:30
Total	214:00	120:00	62:00	390:00

Fuente: *The Broadcasting Arbitrator, Broadcasting Guidelines, Federal General Election, May 2, 2011.*

entiende que no existe tal vulneración, pues el espectro de radiofrecuencia está considerado como un bien de dominio público cuya utilización por los radiodifusores está sujeta a licencia. Por tanto, no hay problema alguno en exigirles la reserva de una porción

de aquello que les es cedido bajo licencia para cumplir con un objetivo legal como es el promover la equidad del proceso electoral³⁷. Cabe señalar, además, que los radiodifusores privados no reciben ningún tipo de compensación económica por parte del Estado por el tiempo cedido gratuitamente a los partidos.

Otros dos debates, de mayor enjundia, fueron abordadas jurisprudencialmente. El primero tiene que ver con la equidad en el reparto de los tiempos de emisión. El debate sobre esta cuestión se planteó a raíz de la irrupción en la escena política canadiense del *Reform Party*, que emergió a finales de los 80 como un partido de corte populista con fuerte implantación en las provincias occidentales. Con ocasión de las elecciones generales de 1993, este partido impugnó ante el Tribunal Superior de Alberta los preceptos legales que regulaban el reparto de espacios en los medios audiovisuales durante los períodos electorales. A pesar de haber presentado candidatos en todas las circunscripciones de Manitoba, Saskatchewan, Alberta y British Columbia, y de estar llevando a cabo una campaña importante y con una gran dotación de fondos, al ser un partido sin historia electoral y con solo un parlamentario, el tiempo de emisión que se le adjudicaba era muy escaso. Según el partido recurrente, la formula del reparto del tiempo establecida por la ley discriminaba a los nuevos partidos emergentes y favorecía a los ya establecidos, al tener en cuenta solo datos del pasado (escaños, votos y candidatos respaldados en la anteriores elecciones).

En el recurso del *Reform Party* se planteaba una segunda cuestión, también de indudable calado constitucional, sobre si la ley puede prohibir a los radiodifusores vender, y a los partidos políticos comprar, tiempo publicitario fuera de los tiempos reservados legalmente.

Resolviendo ambas cuestiones en primera instancia, el Tribunal Superior de Alberta³⁸, consideró que, en su conjunto, la regulación de la CEA era conforme con la Carta, si bien la formula concreta de reparto del tiempo prevista en la ley era inconstitucional porque resultaba discriminatoria para los partidos nuevos o emergentes e infringía su derecho a la libertad de expresión. Presentado recurso de apelación por ambas partes, el Tribunal de Apelación de Alberta,

37. En este sentido, Forcese, Craig y Freeman, Aaron, *The Laws of Government: The Legal Foundations of Canadian Democracy*, Toronto, Irwin Law, 2011, p. 117.

38. *Reform Party of Canada v. Canada (Attorney General)*, Alberta Court of Queen's Bench, 1992.

en sentencia dictada el 10 de marzo de 1995³⁹, adoptó exactamente la decisión contraria, admitiendo la constitucionalidad de la fórmula de reparto del tiempo, pero negándosela a la prohibición de adquirir tiempo de publicidad fuera de los tiempos asignados.

En relación con la fórmula de reparto del tiempo, el Tribunal de Apelación entendió que la libertad de expresión no resultaba comprometida, pues la legislación precisamente lo que hace es facilitar la expresión, no limitarla. En cuanto al principio de igualdad, entendió que no es aplicable al caso, pues los partidos no se encuentran entre los sujetos protegidos por la sección 15 de la Carta, que garantiza este principio. No obstante la decisión adoptada, la mayoría entró a analizar la justificación constitucional de la regulación y asumió los argumentos del Abogado General en el sentido de que el objetivo de evitar que el poder del dinero distorsione la competición política era una necesidad sustancial e imperiosa que justificaba la actuación del legislador. Por otra parte, aunque el Tribunal admitió que las previsiones legales podrían resultar no equitativas para los partidos nuevos o emergentes, entendió que dicho problema quedaba mitigado a través de la discrecionalidad que se le otorgaba al Árbitro para apartarse de la fórmula legal si lo creía necesario con el fin de corregir situaciones de injusticia (párrafo 54).

En cambio, en relación con la prohibición de compra de espacios publicitarios fuera de los tiempos asignados, el Tribunal de Apelación de Alberta consideró que dicha previsión legal atentaba contra la libertad de expresión. El Abogado General alegó que la norma se justificaba por la necesidad de preservar el equilibrio derivado del reparto de tiempo y por el objetivo de controlar los gastos electorales de los partidos (párrafos 83 y 84), argumento que fue contrarrestado por el partido recurrente aduciendo que los gastos electorales ya tenían unos límites máximos establecidos legalmente (párrafo 86). El Tribunal hizo suya esta idea y, entendiendo que la prohibición de compra no era un complemento imprescindible del reparto de tiempo gratuito y a precio reducido (párrafo 90), declaró dicha prohibición inconstitucional⁴⁰.

39. *Reform Party v. Canada (Attorney General)*, Alberta Court of Appeal, 1995.

40. La línea argumental seguida por el Tribunal de Apelación de Alberta hoy no sería correcta a la luz de la doctrina igualitaria asentada en la sentencia *Harper*, a la que nos hemos referido anteriormente, y en la sentencia *Figueroa*, a la que nos referiremos más adelante. En este sentido, Feasby, Colin, "Canadian political finance...", pp. 263 y ss.

Una minoría del Tribunal, representada por la Juez Conrad, entendió que toda la regulación legal, y no solo la prohibición de compra de tiempo fuera del reparto oficial, era contraria a la Carta, pues el objetivo de reservar tiempo y distribuirlo proporcionalmente a favor de los partidos establecidos era un objetivo inconstitucional en sí mismo (párrafos 136 y ss.). En palabras de la propia Juez, el legislador: “restringe, regula y reparte el uso del medio de comunicación más efectivo. No puede concebirse una interferencia más grosera en uno de los derechos fundamentales consagrados en la Carta” (párrafo 158).

Cabe señalar que, debido a la posibilidad existente de comprar tiempo publicitario libremente fuera de los tiempos adjudicados gratuitamente y a precio reducido, la publicidad en radio y televisión sigue siendo hoy en día el principal capítulo de gasto en las campañas electorales. Por ello, una propuesta tendente a reducir el límite total de gastos de las campañas y, de esta forma, abaratar el coste para los contribuyentes – que son al fin y al cabo los que acaban sufragando la mayor parte del gasto –, además de contribuir a una mayor de oportunidades –pues con la reducción del límite de gastos se reducirá también la distancia entre lo que pueden gastar los partidos con más recursos y aquellos con un presupuesto más modesto–, sería la de aumentar significativamente el tiempo gratuito concedido a los partidos⁴¹. Además, al existir más tiempo gratuito disponible, ello podría redundar en una mayor visibilidad de los partidos emergentes y mitigar en cierta medida el trato de favor a los partidos establecidos que se deriva del sistema actual.

Es obligado concluir este apartado haciendo una referencia, aunque sucinta, al debate sobre los debates. Desde 1968, es una tradición en Canadá la celebración de debates electorales televisados en las elecciones generales y, del mismo modo, también es tradicional la controversia sobre quienes deben ser los líderes políticos que participan en los debates, lo que ha llevado a la presentación por parte de los excluidos de diversos recursos ante los tribunales que, por el momento, no han tenido éxito en ningún caso.

La organización de los debates se lleva a cabo por el llamado “consorcio de radiodifusión” que engloba a las principales redes de operadores de televisión, incluyendo a la pública *Canadian Broadcasting*

41. Forcese, Craig y Freeman, Aaron, *op. cit.*, p. 105.

Corporation (CBC). Las directrices del organismo regulador – la *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* (CRTC) –, aplicables a los períodos electorales, exigen a los operadores que den a los candidatos y partidos un trato “equitativo”, pero esto no significa un trato “igual”⁴². En materia de debates, desde 1995 este órgano mantiene el criterio de que no es necesario que los líderes de todos los partidos registrados sean invitados a los debates, en la medida en que los operadores den “pasos razonables” para transmitir las visiones de todos los partidos durante el período electoral⁴³.

Aunque el Tribunal Supremo no se ha pronunciado sobre esta cuestión, sí existen algunas sentencias de otros tribunales en las que las pretensiones de los partidos pequeños han sido rechazadas⁴⁴. En todos los casos los recursos se presentaron contra la CBC, por ser ésta un organismo público, pero los tribunales entendieron que, en este contexto, la CBC no actúa como gobierno y, por tanto, no está sujeta a la Carta. Los tribunales han sostenido que la organización y la cobertura de los debates es una materia de decisión periodística y que a ellos ni les corresponde dictar a los operadores lo que tienen que transmitir, ni, por otra parte, asumir el papel del regulador. Tampoco les corresponde dictar a los líderes de los partidos con quién, cuándo y en qué condiciones tienen que debatir.

Frente a esta visión, que pone la libertad de los medios de comunicación por delante de cualquier otro argumento, se han alzado algunas voces en la doctrina que subrayan la importancia de los debates en el proceso democrático y la debilidad del argumento, esgrimido por los medios y asumido hasta ahora por los tribunales, de que se trata de un asunto exclusivamente periodístico que solo a ellos les compete y en el que el público no tendría, por tanto, nada que decir⁴⁵. Aunque

42. CRTC, *Federal general election – Guidelines for broadcast licensees*, Bulletin CRTC 2011-218, 29 de marzo de 2011, p. III.

43. *Ibidem*, p. V.

44. *Green Party Political Association of British Columbia v. Canadian Broadcasting Corporation* (British Columbia Supreme Court, 9 de octubre de 1991); *National Party of Canada v. Canadian Broadcasting Corp.*, (Alberta Queen’s Bench, 23 de septiembre de 1993); *National Party of Canada v. Canadian Broadcasting Corp.*, (Alberta Court of Appeal, 1 de octubre de 1993); y *Natural Law Party of Canada v. Canadian Broadcasting Corp.*, (Federal Court, 1 de octubre de 1994).

45. En este sentido, Freeman, Aaron “Leader’s debates need transparent and accountable rules”, *The Hill Times*, 19 de diciembre de 2005.

las voces a favor de que exista una regulación legal de los debates son minoritarias, la insatisfacción por el modo de funcionamiento actual es bastante generalizada. Algunos, se han mostrado favorables a seguir el modelo estadounidense, encargando la misión de organizar los debates a una comisión independiente⁴⁶, obviando la controversia existente en los Estados Unidos sobre el papel que juega la *Commission on Presidential Debates*, la cual, lejos de actuar como una instancia independiente, funciona realmente como un órgano bipartidista en defensa de los intereses exclusivos de los dos grandes partidos⁴⁷. En cualquier caso, lo que sí parece una exigencia ineludible es que los criterios que siguen las cadenas de televisión para decidir quién asiste a los debates, ya se trate de criterios decididos autónomamente o bien impuestos desde fuera por el legislador o por el organismo regulador, sean criterios transparentes, hechos públicos con anterioridad y susceptibles de ser sometidos a un control⁴⁸.

c) *El debate sobre las reglas de acceso a la financiación pública*

La legislación canadiense prevé diversas modalidades de financiación pública de partidos y candidatos, condicionando el acceso a la misma a los partidos y candidatos que superan determinados umbrales de apoyo electoral. La justificación de esta limitación en el acceso a los fondos está en el carácter limitado del erario público y, sobre todo, en que la financiación pública solo debe ser dirigida hacia aquellos participantes electorales que juegan un *papel significativo* en el debate público. El parlamento, cuando adoptó estas reglas tuvo muy en cuenta los casos de partidos políticos satíricos o de empresas comerciales que, camufladas en las siglas de partidos, podrían llegar a aprovecharse de los fondos públicos⁴⁹.

46. Es la opinión manifestada, por ejemplo, por Tony Burman, ex redactor jefe de CBC News. Citado por Forcese, Craig y Freeman, Aaron, *op. cit.*, p. 138.

47. Desde 2004, la *Citizens' Debate Commission*, organización cívica no partidista, está intentado infructuosamente que la organización de los debates vuelva a estar en manos de un órgano independiente y no bajo el control de los dos grandes partidos.

48. En este sentido, Freeman, Aaron, *op. cit.*.

49. De hecho, los umbrales de apoyo electoral exigidos para acceder al reembolso de los gastos electorales fueron introducidos por primera vez a través de una proposición de ley de reforma de la CEA, aprobada en 1996, en cuya motivación estuvo muy presente la experiencia de las elecciones generales de 1993 en las que

El umbral de acceso al reembolso de los gastos electorales por parte de los candidatos fue impugnado en 1988 por un candidato del Nuevo Partido Democrático (NDP) de Quebec. En aquel momento el umbral para los candidatos individuales estaba en el 15% de los votos de la circunscripción (posteriormente, en 2003, el umbral sería rebajado al 10%). La impugnación dio lugar al caso *Barrette v. Canada* (1992) ante la *Cour Supérieure du Québec* y, posteriormente (1994) ante el Tribunal de Apelación de esa misma provincia⁵⁰. Barrette era el nombre del agente oficial del Sr. Payette, candidato que solo obtuvo el 11,89% de los votos de su circunscripción. En su declaración ante el juez, Payette explicó que, aunque él nunca confió en ganar la elección, concurrió a ella para tener la oportunidad de transmitir las ideas de su partido al electorado. La sentencia de primera instancia aceptó que la expectativa del reembolso había condicionado su presentación como candidato y que podría condicionar a otros candidatos en el futuro. El juez partió de la base de que la finalidad del umbral era impedir la proliferación de candidatos efímeros, marginales, frívolos o insignificantes, sin embargo, también consideró que al ser un umbral tan elevado, también podía desanimar a candidatos serios y que la ley “no debía contribuir a agravar las desigualdades” existentes entre los candidatos. Por ello, consideró que la previsión legal era inconstitucional porque vulneraba el derecho de sufragio al denegar a los candidatos una igual oportunidad para competir⁵¹.

Los argumentos del Tribunal Superior de Quebec en el juicio de primera instancia del caso *Barrette* resultan muy similares a los que posteriormente utilizaría el Tribunal Supremo en las sentencias *Figueroa* y *Harper*, en la línea de afirmación del modelo igualitario. En cambio, el Tribunal de Apelación de Quebec, al enfrentarse con el caso, aun admitiendo que la ley podía desanimar a los candidatos

el Partido de la Ley Natural consiguió presentar candidatos en más de dos tercios de los distritos, obteniendo 85.000 votos, lo que le reportó una financiación pública de más de \$700.000. Este partido-secta, dirigido por un mago y con un programa electoral que proponía resolver todos los problemas a través del *yogic flying* – técnica de meditación trascendental consistente en la levitación –, hizo que se encendiesen todas las alarmas respecto al posible abuso de las normas sobre financiación pública.

50. Referencias al final de este trabajo.

51. *Barrette v. Canada* (1992), p. 181.

de pequeños partidos a la hora de concurrir a las elecciones, no consideró el umbral inconstitucional, y no lo hizo entendiendo que había que aplicar a este asunto el test genérico relativo al principio de igualdad de la Sección 15 de la Carta⁵², ignorando, por tanto, los argumentos relacionados con la igualdad de oportunidades para participar en el proceso político, cuyo encaje estaría en la Sección 3, relativa al derecho de voto⁵³. El Tribunal consideró que la previsión legal no establecía ninguna diferencia de trato discriminatoria y, consiguientemente, ni siquiera entró a valorar la justificación aportada por el legislador, señalando únicamente que, dada la limitada disponibilidad de recursos, está justificado que el legislador imponga ciertas condiciones para el acceso al reembolso de gastos⁵⁴.

Hubo que esperar algunos años para que los principios del modelo igualitario hicieran su aparición en materia de acceso a la financiación pública. Eso sucedió con el que se considera como *leading case* en esta materia – la sentencia del Tribunal Supremo *Figueroa v. Canada*, de 2003⁵⁵–, a pesar de que la misma no aborda específicamente los umbrales de apoyo electoral necesarios para acceder a la financiación, sino los requisitos de registro de los partidos.

En 1993, Miguel Figueroa, líder del Partido Comunista Canadiense (CCP), impugnó las nuevas previsiones de la CEA, introducidas mediante una reforma impulsada por el gobierno conservador de Mulroney, que, entre otras medidas que no vienen al caso, exigían que los partidos presentasen al menos 50 candidatos en las elecciones generales para poder ser considerados “partidos registrados”, lo cual conllevaba una serie de beneficios, como el derecho a la inclusión de la identificación del partido en las papeletas y el derecho a expedir certificaciones fiscales a los donantes, que podían desgravar fiscalmente sus donaciones, lo cual supone la posibilidad de acceder a una forma

52. *Barrete v. Canada* (1994), pp. 627-628.

53. El Tribunal de Apelación se sitúa así en una línea argumental que, a la luz de la jurisprudencia actual, sería incorrecta. Cfr. Feasby, Colin, “The Supreme Court...”, p. 258.

54. *Barrete v. Canada* (1994), p. 632.

55. Sobre esta sentencia, MacIvor, Heather “The Charter of Rights and Party Politics: The Impact of the Supreme Court Ruling in *Figueroa v. Canada* (Attorney General)”, *Choices*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 1-28; véase también Bredt, Christopher D. y Kremer, Markus F., “Section 3 of the Charter: Democratic Rights at the Supreme Court of Canada”, *National Journal of Constitutional Law*, vol. 17, 2004-2005, pp. 41-46.

de financiación pública indirecta. Figueroa alegaba que el requisito de los 50 candidatos violaba la Sección 3 de la Carta, que garantiza el derecho de voto. En 1999, la Juez Anne Molloy del Tribunal Superior de Ontario, en primera instancia, declaró la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas⁵⁶. El Abogado General apeló contra la parte de la decisión relativa al requisito de los 50 candidatos y en 2000, el Tribunal de Apelación de Ontario decidió que dicho requisito era inconstitucional en lo relativo a la identificación de los partidos en las papeletas electorales, pero mantuvo su constitucionalidad como requisito de acceso a la condición de partido registrado y a la posibilidad de expedir certificaciones fiscales⁵⁷.

Presentado recurso ante el Tribunal Supremo, éste dictó su sentencia en 2003⁵⁸. La mayoría del Tribunal, cuya opinión expresó el Juez Iacobucci, basó su decisión en una concepción amplia del derecho de voto como “derecho de cada ciudadano a jugar un papel significativo en el proceso electoral” (párrafo 26). Se rechazaron, pues, las alegaciones que supeditaban el significado del proceso electoral a su finalidad última –escoger un parlamento y un gobierno– y, en consonancia con ellas, entendían justificado que se diese un trato de favor a los partidos con expectativas razonables de estar representados en el parlamento y de aspirar a formar gobierno. En contra de dicha visión, la mayoría entendió que “la participación en el proceso electoral posee un valor intrínseco con independencia de su impacto en el resultado” (párrafo 29). Se reconoce, pues, que el proceso electoral posee también una función expresiva y deliberativa, en cuyo cumplimiento las contribuciones de todos los candidatos y partidos son relevantes.

Cuando se parte del reconocimiento del valor potencial de las contribuciones de todos los participantes en el debate electoral, el establecimiento de barreras de acceso a cualquier beneficio público y, en particular, a la financiación, se vuelve muy problemático⁵⁹. Los partidos registrados eran los únicos legalmente habilitados para expedir certificaciones fiscales y, por ello, el acceso dicha condición tenía un efecto potenciador de la capacidad para recaudar

56. *Figueroa v. Canada* (1999).

57. *Figueroa v. Canada* (2000).

58. *Figueroa v. Canada* (2003).

59. En este sentido, Feasby, Colin, “Canadian political finance...”, p. 214.

donaciones que no se le escapó a la mayoría del Tribunal. Así, en la sentencia se afirma que el requisito de los 50 candidatos exagera la disparidad de recursos existente *de facto* entre los partidos grandes y pequeños. Se trata, por tanto, de una medida legal que confiere un beneficio a algunos partidos, y no a otros, por lo que debe ser sometida a escrutinio por el Tribunal (párrafo 48). Ninguna de las justificaciones ofrecidas por el Abogado General fue considerada suficiente por la mayoría del Tribunal en el caso concreto, aunque también se dijo expresamente que eso no significaba que no pudiese haber en otras supuestas diferencias de trato justificadas entre los partidos políticos (párrafo 91).

Figueroa, a pesar de ser anterior en el tiempo a *Harper*, supone un paso más en la evolución del modelo igualitario⁶⁰, en la medida en que el argumento de la *igualdad en la participación en el debate político* no solo va a servir para justificar limitaciones de gastos, sino también como principio general de la regulación legal de los partidos, imponiéndose al argumento de la *eficacia en el cumplimiento de la función representativa*, utilizado en otros sistemas para justificar las diferencias de trato entre los partidos. Tanto el Tribunal de Apelación de Ontario como el Abogado General, en sus alegaciones ante el Tribunal Supremo, se acogieron a las diferencias existentes entre los partidos en cuanto a su capacidad para representar de manera efectiva a los ciudadanos y para ofrecer alternativas viables de gobierno, todo ello complementado con el carácter deseable de la estabilidad gubernamental y el correlativo carácter no deseable de la fragmentación de la representación. En cambio, el Tribunal Supremo entendió que la calidad del proceso democrático es más importante que su resultado.

A pesar del gran avance que supuso la sentencia *Figueroa*, la jurisprudencia posterior en materia de acceso a la financiación pública no ha llevado los postulados de dicho modelo hasta sus últimas consecuencias, como veremos a continuación.

Animados por la decisión del Tribunal Supremo en el caso *Figueroa*, el Partido de la Marihuana y otros pequeños partidos⁶¹

60. Cfr. Feasby, Colin, "The Supreme Court...", p. 251.

61. En la demanda, un caso sin precedentes de colaboración entre partidos de ideologías diversas, participaron también los siguientes partidos: *Green Party of Canada*, *Canadian Communist Party*, *Canadian Action Party*, *Marxist-Leninist Party*, *Progressive Canadian Party* y *Christian Heritage Party*.

impugnaron las normas sobre financiación de los gastos electorales y sobre subvenciones ordinarias de los partidos ante el Tribunal Superior de Ontario, señalando que los límites de acceso al reparto de fondos, que exigen a los partidos superar el umbral del 2% del voto en el ámbito nacional o el 5% de voto en los distritos en los que hayan respaldado candidaturas, violaban las secciones 3 y 15 de la Carta (derecho de voto y principio de igualdad, respectivamente).

En primera instancia, el Tribunal Superior de Ontario, en una sentencia dictada en 2006⁶² siguió la estela de *Figueroa* y entendió que la regulación de la financiación pública favorecía desproporcionadamente a los grandes partidos, concluyendo que “la calidad y el vigor de la democracia canadiense sufren porque tales umbrales [de votos] desaniman de manera efectiva a la participación en el proceso electoral a los individuos que no apoyan a los grandes partidos” (párrafo 25). Sin embargo, esta sentencia fue revocada en 2007 por el Tribunal de Apelación de Ontario⁶³, entendiendo que el propósito de los requisitos legales era prevenir el uso incorrecto de los fondos públicos, pero no por el gasto que supone, sino por la pérdida de confianza en el sistema electoral que genera, de manera que el objetivo de preservar la integridad del proceso electoral prevalece sobre el valor de la absoluta igualdad en el tratamiento de todos los partidos políticos en el acceso a la financiación pública⁶⁴. El Tribunal tampoco admitió que hubiera una discriminación, sino una diferencia de trato basada en el número de votos obtenidos y que no tenía en consideración las creencias las simpatías políticas de los votantes a uno u otro partido (párrafos 87 a 98).

A pesar de que la sentencia *Longley* entra, al menos aparentemente, en contradicción con la doctrina de *Figueroa* y a pesar de que se trata de una cuestión de indudable interés público⁶⁵, el Tribunal

62. *Longley v. Canada* (2006)

63. *Longley v. Canada* (2007).

64. *Ibidem*, párrafos 9, 10, 49, 50, 57 y 83. El Tribunal menciona como ejemplos, los casos del Partido de la Ley Natural, antes citado, y del Partido Rinoceronte, un partido satírico surgido en Quebec.

65. La admisión de las apelaciones ante el Tribunal Supremo se basa en un test que toma como criterio decisorio el de la “importancia pública” del asunto, lo que equivale, en la práctica, a una decisión discrecional.

Supremo no admitió a trámite la apelación⁶⁶. El resultado de esta decisión no significa que el Tribunal Supremo suscriba las tesis de *Longley*, sino, simplemente, que el asunto queda sin decidir por el momento. En palabras de Feasby, el tratamiento diferenciado de los partidos sigue estando vigente en la ley, mientras que la promesa de tratamiento igualitario que se derivaría de la doctrina *Figueroa* no está claro que vaya a realizarse en la práctica⁶⁷.

3. Algunas cuestiones abiertas

a) *El cuestionamiento de la financiación pública ordinaria*

En 2008, tras su segunda victoria electoral, el primer ministro Stephen Harper propuso la supresión de la financiación directa para gastos ordinarios de los partidos, lo que provocó la airada reacción conjunta del Partido Liberal, el Nuevo Partido Democrático (NDP, de centro izquierda) y el *Bloc Québécois* (el partido independentista ampliamente representado en el parlamento federal), con el apoyo extraparlamentario del Partido Verde, los cuales llegaron incluso a proponer un gobierno de coalición para reemplazar al gobierno de Harper, entonces minoritario en los Comunes. El voto de censura no se llegó a producir, pero Harper se vio obligado a retirar su propuesta. No obstante, los conservadores convirtieron este tema en uno de los temas centrales de la campaña electoral de 2011 y, tras obtener la mayoría absoluta, la propuesta de supresión parcial y progresiva, que será total en 2016, se ha convertido recientemente en ley a través de la *Keeping Canada's Economy and Jobs Growing Act*⁶⁸, aprobada en diciembre de 2011.

La finalidad de la medida declarada por el gobierno es puramente económica: la reducción del gasto público. Pero no parece que los 27 millones de dólares que cuestan al erario público canadiense estas subvenciones sean, por si solos, el único motivo para adoptar

66. *Longley v. Canada (Attorney General)*, [2008], *Supreme Court of Canada Applications for Leave to Appeal*, No. 41. Crítico con esta decisión, máxime cuando los argumentos del Tribunal de Apelación pueden resultar contradictorios con la doctrina sentada en el caso *Figueroa*, Feasby, Colin, "Continuing Questions in Canadian Political Finance Law", *Alberta Law Review*, vol. 47, 2010, p. 1009.

67. Feasby, Colin, "Canadian political finance...", p. 216.

68. *Statutes of Canada* (S.C.), 2011, capítulo 24, s. 181.

una medida de este calado. Lo cierto es que, como demuestran los datos proporcionados por *Elections Canada* (ver cuadro adjunto) el gubernamental Partido Conservador mantiene una sólida base de financiación a través de donaciones privadas y depende mucho menos de la financiación pública que cualquiera de los partidos de la oposición. Por ello, la sospecha de una motivación política no carece de fundamento y así lo han denunciado los portavoces de la oposición⁶⁹.

Tabela 2. Donaciones públicas y privadas a los partidos políticos.

Año 2010	Subvenciones públicas directas para gastos ordinarios	Donaciones privadas
Conservative Party	\$10,430,835	\$17,420,371
Liberal Party	\$7,275,227	\$6,601,245
New Democratic Party	\$5,036,707	\$4,358,729
Bloc Québécois	\$2,763,345	\$642,550
Green Party	\$1,877,513	\$1,292,139

Fuente: Datos de *Elections Canada* (2010)

Lo cierto es que la medida ha vuelto a reabrir, entre los políticos y también entre los académicos, el viejo debate sobre los pros y los contras de la financiación pública de los partidos, lo cual puede poner en cuestión el modelo igualitario que se ha ido construyendo paso a paso desde 1974.

La experiencia política canadiense desde 2004 hasta la actualidad, y los datos precisos recopilados por *Elections Canada*, que han servido de base a algunos estudios doctrinales, nos sirven para analizar el verdadero impacto de la financiación pública en el sistema político de este país. Podemos preguntarnos, pues, en qué medida

69. David Christopherson (portavoz parlamentario del NDP) expresaba con meridiana claridad la acusación de partidismo cuando se preguntaba si “a alguien le resulta realmente sorprendente que el partido más rico del país quiera eliminar la financiación pública” (*Postmedia News*, 6 de junio de 2011). Los liberales también han denunciado el carácter partidista de la medida, cuya verdadera motivación sería, en su opinión, “aniquilar a la oposición” (declaraciones de Wayne Easter, recogidas por *The Hill Times*, 25 de mayo de 2011). El líder liberal Stéphane Dion ha señalado también que si la motivación hubiera sido económica, como dice el gobierno, lo lógico habría sido rebajar también las deducciones fiscales a las donaciones, cosa que no se ha hecho (*Postmedia News*, 6 de junio de 2011).

este modelo de financiación ha servido realmente para promover la igualdad de oportunidades en la competición electoral, favoreciendo un mayor equilibrio entre los partidos, aislando a dichos partidos de los intereses económicos y, por consiguiente, limitando la influencia del dinero en la competición y proporcionando unas oportunidades equitativas para competir a los partidos grandes y pequeños.

Parece claro que el sistema de financiación pública puesto en marcha en 2004, conjuntamente con la prohibición de las donaciones de corporaciones y sindicatos, en la medida en que ha reducido la dependencia de los partidos respecto de las fuentes de financiación privadas, ha servido para reducir las ventajas *de facto* que se derivan, de una parte, de la mayor facilidad para encontrar donantes que siempre tiene el partido que se encuentre en el gobierno frente a los demás partidos⁷⁰, y, de otra parte, de la distinta disponibilidad de recursos de las personas que apoyan a los diferentes partidos, lo cual ha contribuido, indudablemente, a que el campo de juego sea más equilibrado, aunque no totalmente equilibrado, pues como se ha demostrado en la práctica, el Partido Conservador sigue disponiendo de una enorme superioridad financiera sobre todos sus oponentes.

En cambio, la existencia de restricciones en el acceso a la financiación pública para los partidos muy pequeños y los nuevos partidos (la barrera de entrada es el 2% del voto nacional o el 5% en las circunscripciones en las que se han presentado candidatos) no contribuye a una mayor igualdad de oportunidades entre los competidores, sino más bien a un mantenimiento del *statu quo*, aunque lo cierto es que, una vez superada la barrera de acceso, el

70. Un interesantísimo estudio realizado antes de que los límites a las contribuciones fueran establecidos mostró que 17 de las 25 empresas que habían recibido mayor número de contratos del gobierno federal, habían efectuado donaciones significativas al Partido Liberal, entonces en el gobierno, lo cual contrastaba con el dato de que solo el 1 o el 2% del conjunto de las empresas canadienses realizaba donaciones a cualquiera de los partidos. El estudio mostraba también que en 2001 los contratistas donaron 6,5 veces más al Partido Liberal que a todos los demás partidos de la oposición juntos. A nivel de las circunscripciones, la proporción era todavía más escandalosa. Además, todos los contratistas que habían donado a los partidos de la oposición, también lo habían hecho al partido liberal. Véase Freeman, Aaron “Lobbying and Donations by the Top-25 Federal Government Contractors”, *Democracy Watch*, 31 de octubre de 2002. Disponible en: [<http://www.dwatch.ca/camp/RelsOct3102.html#Contractor%20Chart%20-%20Oct%2002>].

reparto de la financiación de manera directamente proporcional a los votos, sin tener en cuenta la representación parlamentaria, es, sin duda, un factor de equilibrio que ha jugado a favor de los partidos pequeños de cierta implantación nacional, como el Partido Verde, o que concentran su apoyo en un territorio determinado, como el *Bloc Québécois*, dos de los grandes beneficiados por el sistema de financiación pública.

En cuanto a la limitación de la influencia del dinero en la competición electoral, el impacto del régimen de financiación pública no puede estudiarse aisladamente, sino que debe hacerse en conexión con las medidas de limitación de las contribuciones y la prohibición total de realizarlas a las corporaciones y los sindicatos.

En una primera lectura, parece claro que estas medidas aíslan a los partidos de las presiones o de la influencia de los donantes, pues favorecen la existencia de muchos pequeños donantes individuales, lo que hace improbable las contraprestaciones directas en forma de decisiones políticas o contratos.

Sin embargo, en una segunda lectura más atenta, hay que destacar que la prohibición de recibir contribuciones de corporaciones y sindicatos no ha afectado por igual a todos los partidos y que, mientras que el Partido Liberal, tradicionalmente mucho más dependiente de las contribuciones de las empresas, ha sufrido una importante reducción de ingresos, sobre todo después de su pérdida del gobierno, el Partido Conservador, en cambio, ha sido capaz de mantener una eficaz red de recaudación de donaciones individuales y de aplicar con éxito las técnicas de recaudación de pequeñas donaciones experimentadas en los EEUU, lo que ha compensado en buena parte la pérdida de las donaciones provenientes de las corporaciones⁷¹. La presentación del Partido Conservador como una opción más ideológica, frente a la indefinición y el pragmatismo de

71. Como muestran los datos de *Elections Canada*, la Alianza Conservadora Reformista Canadiense (antecesora directa del actual Partido Conservador) recaudó aproximadamente 19,6 millones de dólares de fondos privados en el año 2000, cuando aún se permitían las donaciones de corporaciones, en 2004, la prohibición hizo caer los ingresos privados del Partido Conservador a 10,9 millones, pero una vez superado ese impacto, en 2006 dicho partido fue capaz de recaudar 18,6 millones y, en 2008, casi 21,2 millones. El Partido Liberal, en cambio, pasa de 20 millones en 2000 a 4,7 millones en 2004 y, a pesar de una cierta recuperación en 2006 (9 millones), en 2008 se queda en tan solo 5,8 millones.

los liberales, también ha favorecido la recaudación de fondos de los primeros, pues, como está comprobado, las personas son más proclives a donar dinero a favor de opciones con las que puedan sentirse comprometidos de forma más firme desde el punto de vista ideológico.

A la vista de los acontecimientos, puede decirse que a partir de 2004 los canadienses han asistido a uno de los periodos con mayor grado de competitividad en su historia política. En un período jalonado por cuatro procesos electorales generales en siete años (2004, 2006, 2008 y 2011) se han vivido una serie de cambios que han alterado sustancialmente el sistema de partidos de este país. De una parte, se ha producido la concentración de las fuerzas políticas del centro-derecha, con la fusión de la Alianza Canadiense (sucesora del Partido de la Reforma) y del Partido Conservador Progresista, para formar el Partido Conservador, el cual logra acceder al gobierno en 2006, rompiendo con la hegemonía liberal que se mantenía desde 1993, y logra mantenerse en él incrementando su apoyo hasta lograr la mayoría absoluta en 2011. De otra parte, en el campo de la oposición, se ha asistido al *sorpasso* del Partido Liberal por parte del Nuevo Partido Democrático, de adscripción socialdemócrata, y a su asentamiento como posible alternativa de gobierno, algo que habría podido parecer impensable escasos años atrás. También merece la pena destacar el afianzamiento en el ámbito parlamentario federal del *Bloc Québécois*, como opción independentista, superando al Partido Liberal como principal fuerza política de Quebec, y a la consolidación, dentro de su carácter minoritario, del Partido Verde.

¿Cuántos de estos acontecimientos se han visto propiciados o favorecidos por las nuevas normas sobre financiación electoral? Es difícil saberlo a ciencia cierta. No obstante, hay algunos hechos comprobados, como que el acceso a una financiación pública estable ha favorecido la capacidad de competir del Nuevo Partido Democrático, históricamente débil en cuanto a recaudación de donaciones individuales, aunque, también hay que señalar que, en contrapartida, este partido se ha visto perjudicado por la prohibición de las contribuciones de los sindicatos. Es también un hecho que la financiación pública ha beneficiado al *Bloc Québécois*, un partido que tampoco había demostrado anteriormente una gran capacidad de recaudación de fondos privados. Y, Precisamente, el éxito de estos dos partidos es correlativo con el declive del Partido Liberal, que se ha visto económicamente asfixiado por la pérdida de su

tradicional fuente de financiación empresarial. No es menos evidente, por último, que la relativa consolidación del Partido Verde ha tenido mucho que ver con una financiación pública repartida en función de los votos y no de los escaños obtenidos⁷².

En este contexto, la reforma impulsada por el Partido Conservador en el poder puede ser interpretada como un intento de establecer un modelo de financiación a su medida, buscando a la vez el debilitamiento y la fragmentación de la oposición. La reforma se plantea además, sin ni siquiera buscar protocolariamente el acuerdo con las demás fuerzas políticas, algo que rompe definitivamente con la tradición de la materia de la financiación política como materia consensuada. Aunque es cierto que esa tradición de consenso se había empezado a resquebrajar ya con las reformas de 2003 y de 2006⁷³, esta última reforma supone un desprecio total de la misma, pues los conservadores la han planteado desde el gobierno sin ni siquiera consultar con ninguno de los partidos de la oposición.

¿Qué consecuencias podría tener para el modelo igualitario la eliminación de la financiación pública ordinaria de los partidos? No es fácil saberlo, aunque diversas opiniones han alertado sobre el peligro que ello podría acarrear para el conjunto de la regulación de la competición electoral.

Por una parte, a la vista de los datos actuales sobre ingresos públicos y privados de los partidos, es indudable que la reforma puede afectar seriamente a la capacidad de los partidos de la oposición para mantener su actividad política ordinaria. Solo el Partido Conservador ha demostrado tener suficiente capacidad recaudatoria para poder financiar su actividad ordinaria sin ayuda del Estado. Algunas voces han alertado del efecto negativo que esta situación puede acarrear

72. Sobre el impacto de la financiación pública en el Partido Verde, véase Lambert, Lisa A. y Jansen, Harold J., "Party Building by a State Dependent Party: The Case of the Green Party of Canada", *Paper* presentado en el Encuentro anual de la *Canadian Political Science Association* (Saskatoon, Saskatchewan, May 30 – June 1, 2007).

73. La reforma de 2003, impulsada por el Partido Liberal, no contó con el apoyo de la Alianza Canadiense, ni del Partido Conservador Progresista, aunque sí del NDP. Tampoco la reforma de 2006, auspiciada por los conservadores, se hizo con el acuerdo de todas las demás fuerzas, pues, aunque la ley que prohibió totalmente las donaciones de corporaciones y sindicatos y rebajó el límite de las donaciones individuales a \$1.000 contó con el apoyo del BQ y del NDP, sin embargo, no contó con el apoyo de los liberales, que se abstuvieron.

para la salud de la democracia, señalando que “partidos empobrecidos llevan a un debate político empobrecido”⁷⁴. Otros autores han señalado que la eventual reducción de la financiación pública deberá ir de la mano con un incremento del límite máximo de las donaciones individuales⁷⁵, pero, de ser así, ello podría redundar en una mayor desigualdad de oportunidades, dada la disparidad entre las formaciones políticas en cuanto a capacidad recaudatoria. Un efecto colateral de la medida va a ser también, sin duda, que los partidos y los candidatos van a tener que dedicar una parte mayor de sus esfuerzos a la actividad de recaudación, en detrimento de la actividad política propiamente dicha, tal y como sucede en los EEUU. Otros ven inevitable, a medio plazo, la vuelta a las donaciones de las empresas, lo que supondría claramente una marcha atrás en el afianzamiento del modelo igualitario⁷⁶.

Al mismo tiempo, también se ha advertido por parte de un sector de la doctrina de la necesidad de evitar que los partidos dependan casi exclusivamente de la financiación pública y de promover su conexión con la sociedad y su responsabilidad ante los ciudadanos a los que pretenden representar⁷⁷. En este sentido, se ha propuesto, como situación óptima, que la financiación pública no supere el 60% del total de los ingresos de cada partido (sin contar el reembolso de gastos electorales). Otra alternativa dirigida hacia el mismo fin sería ligar la financiación pública a alguna forma de demostración específica de voluntariedad de parte de los ciudadanos, por ejemplo a través de una casilla en la declaración de la renta en la que indiquen a qué partido quieren que vaya un determinado porcentaje de sus impuestos, aunque algunas experiencias similares en los EEUU

74. Jansen Harold J. y Young, Lisa, *Money, Politics and Democracy...*, p. 202.

75. Flanagan, Tom y Coletto, David, “Replacing Allowances for Canada’s Political Parties?”, *University of Calgary School of Public Policy Briefing Papers*, vol. 3 (1), pp. 14-28. En el mismo sentido, Jansen Harold J. y Young, Lisa, *Money, Politics and Democracy...*, p. 201.

76. Es la opinión, por ejemplo, del antiguo *Chief Electoral Officer* Jean-Pierre Kingsley (*The Hill Times*, 11 de abril de 2011).

77. Jansen Harold J. y Young, Lisa, *Money, Politics and Democracy...*, pp. 202 y 203. En el mismo sentido, Seidle, F. Leslie, “Proceedings of the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs”, 19 de septiembre de 2006. En contra de esta visión, Kathleen Kross considera que la tesis de la pérdida de conexión con la sociedad no se sustenta, pues ello llevaría a la pérdida de votos, “Party subsidy is democracy in action”, *Times Colonist*, 16 de abril de 2011.

sugieren que no es seguro que este sistema proporcione suficiente ingreso a los partidos⁷⁸.

Asociar la financiación pública a la captación de donaciones privadas conlleva, además, otro problema: los donantes no suelen ser representativos del conjunto de la población, sino que pertenecen, normalmente, a las clases más acomodadas. Esto puede cambiar algo gracias al auge actual de las micro donaciones a través de Internet, pero aún así, las personas más proclives a donar serán, siempre, las que más recursos tienen. Un estudio de los donantes en la campaña presidencial de los EEUU en 2004 mostró que los donantes que dieron más de 200 dólares se caracterizaban por ser, en promedio, más ricos, más mayores y estar mejor educados que la mayoría de los ciudadanos. Es cierto que ese mismo estudio mostró que los micro donantes, aquellos que donaban menos de 200 dólares, no eran tan ricos, ni tenían tanto nivel educativo como los mayores donantes, y también que entre ellos había significativamente más jóvenes, pero aún así, el estudio mostraba que seguía habiendo diferencias significativas en estos aspectos entre los micro donantes y el conjunto de la población⁷⁹.

Existen, por último, otras propuestas para reformar el sistema de financiación pública en direcciones distintas a la de su supresión. Una de ellas tendría como objetivo la defensa del principio federal, exigiendo que el apoyo electoral se manifieste en más de una provincia, lo que podría dejar fuera de la financiación pública al *Bloc Québécois*⁸⁰. Desde otro punto de vista, también se ha propuesto la introducción de primas para promover el acceso a los mandatos representativos de las mujeres y de otros grupos subrepresentados, como los pueblos indígenas. Esta cuestión ya fue objeto de estudio en su día por la Comisión Lortie, que en sus conclusiones propuso una prima para los partidos que obtuviesen más del 20% de mujeres electas, consistente en un incremento de su financiación pública igual al porcentaje de mujeres parlamentarias hasta un máximo del 50%.

78. Flanagan, Tom y Coletto, David, *op. cit.*, pp. 14-28.

79. Institute for Politics Democracy and The Internet, *Small Donors and Online Giving: A Study of Donors to the 2004 Presidential Campaigns*, 2006. Disponible en: www.ipdi.org.

80. Stark, Andrew, "Knock a Chip Off the Old Bloc", *The Globe and Mail*, 5 de agosto de 2009.

Esta medida se proponía con carácter temporal, debiendo desaparecer una vez que el porcentaje total de mujeres en la Cámara de los Comunes llegase al 40%. Propuestas de corte similar se han debatido en Quebec y en New Brunswick, aunque sin llegar a buen puerto⁸¹.

b) El debate no planteado sobre la constitucionalidad de la prohibición a las personas jurídicas de hacer donaciones a los partidos y candidatos

En Canadá, la influencia de los grupos de interés organizados (principalmente sindicatos y grupos empresariales) en las campañas electorales no ha sido nunca comparable a la de sus homólogos de los EEUU⁸². A pesar de ello o quizás por ello, entre los motivos de la reforma canadiense de 2003, que prohibió las contribuciones políticas de corporaciones y sindicatos, puede encontrarse un deseo, confesable, de evitar la “americanización” de las campañas electorales canadienses, manteniendo al *big money* alejado de las arcas de los partidos. Ciertamente también, no se puede ignorar que la reforma canadiense es casi coetánea a la aprobación en los EEUU de la *Bipartisan Campaign Reform Act* (BCRA) de 2002 y que, por lo tanto, no es descabellado pensar que, aunque el contenido de ambas leyes sea diferente, el debate suscitado en EEUU pudo haber influido de alguna manera en sus vecinos del norte, aunque, como hemos visto anteriormente, los factores políticos internos (*sponsorship scandal*) tuvieron un peso decisivo en dicha reforma.

También en contraste con lo sucedido en los EEUU, en Canadá no se ha suscitado en la jurisprudencia ningún debate sobre la constitucionalidad de la prohibición de las contribuciones de las

81. Véase Seidle, F. Leslie, “Public Funding of Political Parties: The Case for Further Reform”, en Jansen Harold J. y Young, Lisa, *Money, Politics and Democracy...*, p. 51.

82. En Canadá, los grupos de interés han estado siempre mucho menos interesados en la política electoral que sus homólogos estadounidenses y el marco institucional canadiense, con un sistema parlamentario dominado por el ejecutivo y centrado más en los partidos que en los parlamentarios individuales, con una fuerte disciplina interna en los partidos, comparada con los EEUU, no es propicio para ese compromiso directo. En este sentido, Boatright, Robert G. “Lessons from the American Campaign Finance Reform Experience”, en Jansen Harold J. y Young, Lisa (eds.), *Money, Politics and Democracy...*, p. 173 y ss. Un análisis *in extenso* de las diferencias entre los dos países se encuentra en Boatright, Robert G., *op. cit.* en nota 67.

corporaciones y de los sindicatos, aunque los argumentos de dicho debate sí se han manifestado con ocasión de otras cuestiones.

Ciertamente, las contribuciones políticas tienen una clara naturaleza expresiva, al igual que la tienen los gastos directamente efectuados por terceros no participantes en la competición electoral, por lo que los términos del debate no diferirían mucho de los expuestos en la sentencia *Harper*. Las limitaciones a las contribuciones –tanto los límites máximos a las contribuciones individuales, como la prohibición de las contribuciones de las personas jurídicas– suponen *prima facie* una limitación clara de la libertad de expresión (sección 2(b) de la Carta) y de la libertad de asociación (sección 2(d) de la Carta). La cuestión sobre la constitucionalidad de estas medidas reside en si están justificadas o no. Su justificación sería la garantía de la equidad (*fairness*) y, en concreto, la necesidad de limitar la influencia del dinero en la competición electoral. Este tipo de medidas son muy efectivas para conseguir este fin porque la posible influencia del dinero se atomiza en pequeñas contribuciones individuales. Igualmente podría alegarse que estas medidas contribuyen también a combatir la corrupción, evitando la compra de favores, porque cuanto menor es la cantidad de dinero que puede donarse, menor es la hipotética contrapartida que puede esperarse. A todo ello habría que añadir, específicamente en relación con la prohibición de las contribuciones de corporaciones y sindicatos, otras razones justificativas tomadas de la jurisprudencia de los EEUU, como evitar la influencia indebida de sindicatos y corporaciones sobre los partidos y los candidatos, reforzar el papel de los individuos en el proceso electoral, conectando el derecho a contribuir con el derecho de sufragio, y evitar que los miembros de los sindicatos o los accionistas de las corporaciones vean que su dinero se utiliza para apoyar a un partido o a un candidato al que ellos no desean apoyar⁸³.

Por todo lo expuesto, muy posiblemente el establecimiento de limitaciones a las contribuciones podría ser visto por la jurisprudencia como un objetivo sustancial e imperioso para el legislador,

83. En *FEC v. National Right to Work Committee*, 459 U.S., 197, 208 (1982), el Tribunal Supremo de los EEUU ha afirmado que los poderes públicos deben proteger los intereses de los accionistas o de los miembros de los sindicatos que no deseen que su dinero se destine a apoyar a una determinada opción política.

compatible con la Constitución, por lo que estas medidas superarían sin problemas la primera fase del test de proporcionalidad.

Por el contrario, sí podrían suscitarse más dudas respecto a la superación por estas medidas de la segunda parte del test de constitucionalidad derivado de la Carta, es decir, la proporcionalidad en sentido estricto. Ello dependería del tipo de escrutinio que se adoptase. Es probable que el Tribunal Supremo canadiense adoptase una visión próxima a la del TS de los EEUU, en el sentido de conceder a las contribuciones un menor valor expresivo en comparación con los gastos y, en consecuencia, aplicase a las medidas que las limitan un escrutinio menos estricto que el que se aplica a otros límites a la libertad de expresión⁸⁴. En Canadá, en materia electoral, la tendencia de los Tribunales ha sido, por lo general la concesión al legislador de un amplio margen de apreciación a la hora de traducir los fines constitucionalmente justificados en medidas concretas.

Sin embargo, el órgano juzgador también podría aplicar un escrutinio más estricto, justificándolo en la existencia de un posible efecto distorsionador de la competición para proteger a los titulares en los cargos (*incumbent protection*)⁸⁵. En la doctrina canadiense, Feasby se ha mostrado favorable a una aplicación más estricta del test de proporcionalidad en cuestiones que afecten al proceso político,

84. Se aplicaría el llamado “*closely drawn*” *scrutiny* en lugar del *strict scrutiny*, por lo que el grado de exigencia respecto de la justificación de la medida limitativa sería menor. Este criterio es el que se utilizó, por ejemplo, en *Federal Election Commission v. Beaumont*, 539 U.S. 162 (2003) y en *McCConnell v. Federal Election Commission*, 540 U.S. 93 (2003). En cambio, en el *strict scrutiny* la justificación de la medida es analizada de forma muy intensa, exigiéndose que sirva a un interés público imperioso (*compelling*), este criterio jurisprudencial es el que se ha aplicado recientemente en *Federal Election Commission v. Wisconsin Right to Life, Inc.*, 551 U.S. 449, 457, 464 (2007) y en *Citizens United v. Federal Election Commission*, 130 S.Ct. 876, 898 (2010).

85. La doctrina norteamericana, que se ha preocupado mucho por estas cuestiones, ha llegado a la conclusión de que las limitaciones de contribuciones privadas tienen un efecto favorable a los candidatos que están en el poder y, en general, favorable al mantenimiento del *statu quo*. Véase Stratmann, T., “Do Low Contribution Limits Insulate Incumbents from Competition?”, *Election Law Journal*, vol. 9, 2010, p. 125. Véase también Stratmann, T. y Aparicio Castillo, F.J., “Competition policy for elections: Do campaign contributions matter?”, *Public Choice*, núm. 127, 2006, p. 17.

donde las previsiones legislativas puedan tener un sesgo partidista o un efecto de conservación del *statu quo*⁸⁶.

Un argumento complementario que se podría poner sobre la mesa es que los límites de las contribuciones, cuando son demasiado bajos, impiden a los partidos recaudar fondos suficientes para poder participar de forma significativa en el debate público, lo cual se asemeja al argumento utilizado por el Tribunal Supremo en la sentencia *Libman* para invalidar los límites de gastos de los terceros, considerados demasiado bajos, aun aceptando en principio su justificación. Es cierto que si se consideran conjuntamente las normas sobre limitación de las contribuciones y las normas sobre financiación pública, este argumento pierde bastante fuerza, pero en un contexto como el actual en el que una parte de la financiación pública está en vías de desaparición, el argumento podría ganar en solidez.

La prohibición de las contribuciones de los sindicatos plantea una problemática algo distinta, dada la naturaleza cuasi-política de estas organizaciones. Los sindicatos tienen una larga tradición de implicación política y el propio Tribunal Supremo ha hecho comentarios favorables sobre dicha implicación. En una sentencia de 1991, *Lavigne v. Ontario Public Service Employees Union*, dictada en un contexto no electoral, el Tribunal Supremo ha afirmado que los sindicatos son organizaciones inherentemente políticas cuyos objetivos legítimos no se quedan en la negociación colectiva, de manera que su actividad política está vinculada al logro de sus objetivos sindicales, y no puede ser separada de ellos (párrafo 270). Este tipo de razonamientos abogarían por establecer un régimen diferenciado para los sindicatos⁸⁷, pero de hacerse así, es posible que otras

86. Feasby, Colin, "Canadian political finance...", p. 219. Los datos que ofrece Feasby en su estudio muestran que la regulación vigente ha creado una ventaja persistente para el Partido Conservador, lo cual podría ser una evidencia útil para demostrar que existe un sesgo partidista, si no fuera por el hecho de que los límites de ingresos fueron introducidos en la legislación por iniciativa de un gobierno liberal en 2003. Ciertamente, el gobierno conservador endureció aun más la legislación en 2006, pero los datos demuestran que la mayor ventaja para el Partido Conservador se produce a partir de 2003.

87. Cabe señalar que nadie, hasta el momento, ha reclamado este régimen diferenciado. La prohibición fue apoyada, en el momento de su adopción, por los principales sindicatos del país y por el Nuevo Partido Democrático, principal beneficiario de las donaciones sindicales hasta ese momento. Las razones de este apoyo residen, seguramente, en que este partido esperaba verse beneficiado por la prohibición

personas jurídicas de tipo asociativo, sin ánimo de lucro, quisieran acogerse a ese mismo régimen, con lo que la eficacia de la prohibición podría quedar en entredicho. Hay que tener en cuenta también que la hipotética limitación de la capacidad expresiva de los sindicatos como organizaciones puede verse compensada por la posibilidad de los miembros de los sindicatos de apoyar económicamente y como voluntarios a la opción política de su elección. Y tampoco hay que olvidar que nada impide a los sindicatos manifestar su opinión en los medios de comunicación mediante fórmulas no publicitarias, a través de ruedas de prensa o de entrevistas, o incluso también mediante campañas de publicidad, ilimitadamente antes del período electoral y sometidos a los límites legales de los gastos de terceros durante dicho período. La experiencia de los últimos años nos ha mostrado que los sindicatos han realizado campañas de comunicación fuera de los periodos electorales y han optado por fórmulas de comunicación directa con sus miembros durante dichos periodos⁸⁸.

Una vez analizados todos los posibles argumentos que podrían estar presentes en un debate que, repito, aún no se ha planteado, cabe cerrar este apartado recordando que existe una muy buena razón para limitar las donaciones de las personas jurídicas: no son votantes. Si el derecho a contribuir económicamente para apoyar a una determinada opción política se considerase como un derecho de participación democrática y no como una vertiente de la libertad de expresión, entonces la restricción de su titularidad a aquellos que son titulares del derecho de sufragio podría aparecer como una consecuencia lógica indiscutible.

Reflexiones finales

La principal fortaleza del modelo igualitario canadiense es su carácter extensivo. Como hemos visto a lo largo de este trabajo, los

de las donaciones de las corporaciones y por la limitación de las contribuciones individuales. Sobre las tradicionales relaciones entre los sindicatos y el NDP y como se ven afectadas por la prohibición de las contribuciones, Jansen Harold J. y Young, Lisa, "Solidarity Forever? The NDP, Organized Labour and the Changing Face of Party Finance in Canada", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 42, issue 3, 2009, pp. 657

88. *Ibidem*, pp. 657-678.

diferentes mecanismos regulatorios afectan a todos los sujetos que participan en el proceso electoral (candidatos, partidos, terceros, medios de comunicación, aspirantes a la nominación como candidatos y aspirantes al liderazgo de los partidos) e imponen restricciones tanto a los ingresos, como a los gastos, en relación con las actividades electorales.

Desde el punto de vista de la garantía de la equidad electoral (*electoral fairness*) – concepto que nosotros podríamos aproximar al de igualdad de oportunidades –, el modelo destaca por el equilibrio logrado entre los diferentes mecanismos y la complementariedad entre ellos.

Los límites de gastos impuestos a los partidos y a los candidatos sirven para controlar la tendencia a la expansión del gasto y para impedir que alguno o algunos de los competidores puedan abusar de su superioridad financiera para dominar el espacio del debate público –sobre todo en los medios audiovisuales– reduciendo las posibilidades de visibilidad de las demás opciones ante el electorado.

Los límites de gastos de candidatos y partidos se complementan con el establecimiento de límites a los gastos de terceros, lo cual impide que se puedan sortear los primeros mediante personas interpuestas que lleven a cabo campañas paralelas. La limitación de gastos de candidatos y partidos sería insostenible en un contexto en el que los terceros tuvieran una capacidad ilimitada de gasto.

El control por la vía del gasto, combinado con la previsión de un sistema de financiación pública, tiene además la virtud de reducir la presión en los partidos y en los candidatos para conseguir fondos privados. En contraste con la realidad de los EEUU, los partidos y los candidatos canadienses dedican mucho menos tiempo y esfuerzo a conseguir dinero para competir y eso, además de proporcionar un campo de juego más equilibrado a los competidores, tiene el saludable efecto de reducir la dependencia de los políticos respecto de sus donantes, con todo lo que ello puede implicar en términos de corrupción, en el sentido más amplio del término.

Ese mismo objetivo de mantener al *big money* apartado de la política, es el que inspira las restricciones tanto de las fuentes (prohibición de aportaciones de corporaciones y de sindicatos), como de las cantidades de las donaciones privadas.

El resultado de la combinación de estas medidas es una financiación compuesta, casi a partes iguales, por pequeñas donaciones

privadas, incentivadas por las deducciones fiscales degresivas (*tax credit*), y por fondos públicos repartidos en función de los votos obtenidos y sin excesivas barreras de acceso, lo cual ha tenido un importante efecto equilibrador entre los grandes y los pequeños partidos, incluso en el marco un sistema electoral de tipo mayoritario. Todo ello sin convertir a los partidos en excesivamente dependientes de los fondos públicos, conjurando el riesgo de debilitamiento de su función de intermediación entre Estado y sociedad.

Por su parte, la reserva de espacios publicitarios pagados a precio reducido y el reparto de espacios gratuitos en los medios de comunicación audiovisuales contribuyen a equilibrar las oportunidades de los competidores en un ámbito en el que, de no existir ninguna regulación, la superioridad financiera podría hacerse valer de manera implacable. El sistema aplicado por el Árbitro en materia de radiodifusión, con el consenso de los partidos, consistente en reservar una tercera parte del tiempo para repartirla de forma igualitaria entre todos los partidos, contribuye a equilibrar las oportunidades de los pequeños partidos, ya que la aplicación estricta de los criterios legales favorecería excesivamente a los grandes partidos, reduciendo la competitividad del sistema.

Todos estos mecanismos se complementan con unas obligaciones de transparencia que se sitúan entre las más completas del mundo y con la existencia de autoridades independientes a las que se encomienda el desarrollo, la implementación y el control del cumplimiento de estas regulaciones. Por supuesto, el modelo tiene también sus puntos débiles.

En relación con los límites de gastos, se pueden señalar como elementos de crítica que la definición legal de lo que ha de entenderse como gasto electoral no garantiza una total estancamiento de los límites y que dichos límites solo se aplican durante el corto período de tiempo que va desde la convocatoria de las elecciones hasta el día de la votación⁸⁹.

89. En los últimos procesos electorales se ha puesto en evidencia la estrategia de los partidos, especialmente del Partido Conservador, financieramente más fuerte, para aprovechar su superioridad económica fuera de los periodos electorales y mantener un clima de competición electoral permanente, gracias a campañas de publicidad, principalmente en televisión. Este fenómeno nuevo plantea la cuestión de si deben regularse límites de gastos, tanto de partidos y candidatos, como de terceros, también fuera de los periodos electorales, al igual que lo hacen otras legislaciones, como por ejemplo la británica, que fija como período relevante para la regulación de los gastos electorales los 365 días previos al día de la elección.

Respecto de los gastos de terceros, es criticable, aunque comprensible, la falta de claridad en la distinción entre apoyo expreso (*express advocacy*) y apoyo indirecto (*issue advocacy*).

En materia de financiación pública, el desajuste entre el reembolso de los gastos de los candidatos y de los partidos podría evitar algunos de los problemas que se están detectando en relación con los trasvases de fondos entre las estructuras centrales y locales de los partidos⁹⁰.

En relación con la publicidad en los medios audiovisuales, la no existencia de una prohibición total de este tipo de publicidad en televisión, permitiéndose la compra de la misma fuera de los tiempos reservados, no contribuye, desde luego, ni al objetivo de limitación del gasto, ni a la igualdad de oportunidades, aunque, por otro lado, hay que tener también en cuenta que una prohibición total puede llegar a ser perjudicial para los pequeños partidos emergentes y que, en todo caso, la aplicación del límite global de gastos contribuye a mitigar las consecuencias de la ausencia de dicha prohibición.

La falta de regulación de los criterios para la participación en los debates, sean estos establecidos autónomamente por los medios que organizan los debates o sean impuestos por la ley o por los organismos reguladores, también es un elemento que debería corregirse con el fin de garantizar una mayor claridad y equidad al proceso.

90. Si un partido imputa gastos de su campaña nacional a la campaña de un candidato que no vaya a superar el límite de gastos en su circunscripción, obtiene con ello un doble rédito: por un lado, consigue gastar por encima del límite fijado a nivel nacional y, por otro lado, obtiene una financiación pública superior, pues el reembolso de los gastos electorales de los candidatos en sus circunscripciones es del 60%, mientras que el de los gastos de los partidos en las campañas nacionales es solo del 50%. Esta práctica, que de forma más o menos desorganizada ha sido frecuente en diversas campañas, se aplicó como método organizado – el llamado método *in-and-out* – en las elecciones del 2000 por parte del *Bloc Québécois* y se reprodujo, con ciertas variaciones, con ocasión de las elecciones generales de 2006, esta vez de la mano del Partido Conservador, con una intención clara de sortear el límite máximo de gastos. Como consecuencia de ello, el *Chief Electoral Officer* denegó el reembolso de \$780.000 dólares al Partido Conservador y éste demandó a *Elections Canada* ante los tribunales. El Tribunal Federal le dio la razón inicialmente al Partido Conservador, pero la sentencia fue revocada en apelación. El Partido Conservador acudió al Tribunal Supremo, que admitió a trámite la apelación en octubre de 2011, pero finalmente, en marzo de 2012, desistió de su apelación y aceptó someter nuevos informes a *Elections Canada* acordes con las exigencias de la agencia y reembolsar el dinero solicitado.

También es necesaria una mayor reflexión sobre la regulación de las campañas electorales en Internet⁹¹. La regulación actual diferencia entre la publicidad pagada, a la que se aplican los mismos límites de gastos y las obligaciones de transparencia que al resto de los gastos electorales, y la transmisión de otros mensajes, que permanece libre y desregulada. Hasta ahora, el modelo igualitario solo se ha preocupado por el gasto, pero quizás existen otros motivos de preocupación que deberían ser tenidos en cuenta y que pueden distorsionar la competición electoral. Por ello, las regulaciones deberían tener más en cuenta las obligaciones de transparencia, con el fin de asegurar que los destinatarios de los mensajes tengan información suficiente sobre el origen de los mismos, aunque también es cierto que las dificultades técnicas para destapar el velo del anonimato pueden llegar a ser insuperables⁹². La experiencia norteamericana muestra que existen problemas que deben ser abordados, como el tratamiento de los blogs⁹³.

En materia de transparencia, como únicas notas críticas se pueden destacar la insuficiente información sobre los préstamos obtenidos⁹⁴ y el retraso, quizás excesivo, en la publicación de los datos.

91. Sobre la problemática planteada por la regulación de las campañas en Internet en Canadá, véase Small, Tamara A., "Regulating Canadian Elections in the Digital Age: Approaches and Concerns", *Election Law Journal*, vol. 8, núm. 3, 2009, pp. 189 y ss.
92. Hay opiniones, en cambio, que ven en el anonimato un elemento democrático a preservar en Internet y que consideran que forzar a las personas a desvelar su identidad a la hora de expresar opiniones políticas podría ser incluso contrario a los derechos constitucionales de estas personas (intimidación, libertad ideológica). Así, el valor del discurso político anónimo ha sido destacado en la jurisprudencia de los EEUU, Véase *McIntyre v. Ohio Elections Commission*, 514 U.S. 334 (1995).
93. La equiparación de los blogs con el periodismo fue tratada por el Tribunal Supremo de los EEUU en *Shays v. FEC*, 340 F.Supp.2d 39, (2004).
94. El problema es que muchos de los préstamos al final no son devueltos, por lo que *de facto* equivalen a donaciones. Desde 2007, a raíz de un informe presentado ante la Cámara de los Comunes por el *Chief Electoral Officer (Recommendations of the Chief Electoral Officer to the House of Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs Respecting Specific Issues of Political Financing)*, se ha discutido un proyecto de regulación que, entre otras medidas, exige una información más completa sobre los préstamos, incluyendo tipos de interés, plazos de pago y la publicidad de quien realiza el préstamo y de las personas que prestan garantía o aval. Después de una tramitación parlamentaria tortuosa, con diversos proyectos que han caducado debido a las disoluciones, parece que la iniciativa rebautizada como *Bill C-21, An Act to Amend the Canada Elections Act (accountability with respect to loans)*, podría llegar a buen término, pues ha superado recientemente la segunda lectura en los Comunes recibiendo el apoyo de todos los grupos.

La situación ideal es, naturalmente, aquella en la que los electores pueden disponer de la información sobre los ingresos y gastos de candidatos, partidos y terceros participantes en la campaña antes de la emisión del voto. Con los medios técnicos disponibles hoy en día, esta situación ideal es realizable en una amplia medida, tal y como lo demuestra la experiencia de los EEUU.

En términos más generales, se puede achacar al modelo igualitario canadiense que, hasta ahora, se ha distinguido casi exclusivamente por la preocupación relativa a la influencia del poder del dinero en las campañas electorales, obviando las distorsiones en la competitividad del proceso provenientes del propio ejercicio del poder ejecutivo o de las posibilidades que tienen los titulares en el cargo de favorecer su reelección⁹⁵.

Una concepción más amplia de la equidad electoral conllevaría la necesidad de garantizar un campo de juego equilibrado no solo entre ricos y pobres, sino también entre los titulares en los cargos y los aspirantes a ellos y, en este sentido, el control judicial de las normas electorales debería tener en cuenta también esta dimensión. Una posición excesivamente deferencial que no sea consciente de la existencia de un eventual conflicto de intereses en la legislación electoral, derivado del simple hecho de que el legislador no es otro que el conjunto de los partidos representados en el Parlamento⁹⁶, estará obviando la realidad de que las normas sobre financiación electoral pueden convertirse en el vehículo de un nuevo tipo de *gerrymandering*, ya sea para favorecer a un solo competidor frente a los demás o, más probablemente, para favorecer el mantenimiento del *statu quo*. En consonancia con esta visión, se han alzado voces a favor de un escrutinio judicial más estricto de las regulaciones electorales, justificado sobre argumentos funcionales y no sustantivos (como sucede en la visión liberal que prioriza la garantía de la libertad de expresión), en la finalidad de garantizar un proceso político abierto y competitivo⁹⁷.

95. En este sentido, Feasby, Colin, "Canadian political finance...", p. 266-267.

96. En este sentido Feasby, Colin, "Constitutional Questions...", p. 543.

97. En este sentido se expresan autores tributarios de la teoría del proceso político, tal y como ha sido formulada por Ely. John H., Véase la opinión de dicho autor en *Democracy and Distrust*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1980, pp. 102-03. Véase también Issacharoff, Samuel y Pildes, Richard H., "Politics as

Referencias

- BARRETE VS. CANADA (Attorney General), 14 *Canadian Rights Reporter* (2nd), 166, Québec Superior Court, 1992.
- BARRETE VS. CANADA (Attorney General), 113 *Dominion Law Reports* (4th) 623, Québec Court of Appeal, 1994.
- BUCLEY VS. VALEO, 424 US 1, US Supreme Court, 1976.
- CITIZENS UNITED VS. FEC, 558 U.S. 310. US Supreme Court, 2010.
- FEC VS. NATIONAL RIGHT TO WORK COMMITTEE, 459 U.S., 197, 208 (1982), US Supreme Court, 1982.
- FIGUEROA VS. CANADA (Attorney General), 43 *Ontario Reports* (3rd) 728. Ontario Court, General Division, 1999.
- FIGUEROA VS. CANADA (Attorney General), 50 *Ontario Reports* (3rd) 161. Ontario Court of Appeal, 2000.
- FIGUEROA VS. CANADA (Attorney General). 1 *Supreme Court Reports* 912, 2003.
- Green Party Political Association of British Columbia v. Canadian Broadcasting Corporation, *British Columbia Supreme Court*, 9 out. 1991.
- HARPER VS. CANADA (Attorney General). 1 *Supreme Court Reports* 827, 2004.
- LAVIGNE VS. ONTARIO PUBLIC SERVICE EMPLOYEES UNION. 2 *Supreme Court Reports* 211, 1991.
- LIBMAN VS. QUÉBEC (Attorney General). 3 *Supreme Court Reports* 569, 1997.
- LONGLEY VS. CANADA (Attorney General). 82 *Ontario Reports* (3rd) 481. Ontario Superior Court, 2006.
- LONGLEY VS. CANADA (Attorney General). *Ontario Court of Appeal* 852, 2007.
- LONGLEY VS. CANADA (Attorney General). *Supreme Court of Canada Applications for Leave to Appeal*, n. 41, 2008.
- MCCONNELL VS. FEC. 540 U.S. 93, US Supreme Court, 2003.
- NATIONAL CITIZENS' COALITION INC. VS. CANADA (Attorney General). 11 *Dominion Law Reports* (Serie 4^a) 481 (Alberta Court of Queen's Bench), 1984.

Markets: Partisan Lockups of the Democratic Process”, *Stanford Law Review*, núm. 50, 1998, p. 643; y Pildes, Richard H., “The Theory of Political Competition”. *Virginia Law Review*, núm. 85, 1999, p. 1605. En Canadá, es Feasby quien quizás ha expresado mejor estas ideas, abogando por una deferencia judicial en cuanto a los fines, pues el Parlamento es el sujeto más legitimado para expresar cual es el modelo de democracia que quiere para el país, pero defendiendo un escrutinio más estricto en cuanto a los medios para alcanzar esos fines, aplicando de forma estricta el test de proporcionalidad. Según Feasby esta es la aproximación que siguió el Tribunal Supremo en *Libman*, pero no la que siguió en *Harper*, donde fue excesivamente deferente con el legislador, “Constitutional Questions...”, p. 544.

Redes de Financiamento Eleitoral nas Eleições de 2008 no Litoral do Paraná

Rodrigo Rossi Horochovski

Ivan Jairo Junckes

Edson Armando Silva

Neilor Fermino Camargo

Leandro Batista de Almeida

Joseli Maria Silva

Resumo

Quem são os atores centrais nas redes de financiamento eleitoral? Como as posições dos atores nessas redes relacionam-se aos resultados eleitorais? Que estratégias podem ser identificadas a partir das posições dos atores? Para responder essas questões, aplicamos a análise de redes sociais sobre os dados das eleições de 2008, no litoral do Paraná. As clivagens regional, partidária e de gênero revelaram baixa integração intermunicipal e alta centralidade das candidaturas majoritárias. Encontramos, também, duas estratégias principais entre os atores: 1) buscar posições centrais em torno das campanhas majoritárias mais bem sucedidas; 2) isolar-se das redes de financiamento,

Sobre os autores:

Rodrigo Rossi Horochovski é professor do curso de Bacharelado em Gestão Pública e dos Programas de Pós Graduação em Ciência Política e em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). E-mail: rodrigorh@ufpr.br

Ivan Jairo Junckes é professor do curso de Bacharelado em Gestão Pública e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Doutor em Sociologia Política pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

Edson Armando Silva é professor do curso de História e do Programa de Pós-graduação em História da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Doutor em História pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

Neilor Fermino Camargo é professor do curso de Informática e Cidadania da Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Tecnologia da Informação pela UFPR.

Leandro Batista de Almeida é professor do Departamento Acadêmico de Informática – DAINF, da Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR). Mestre em Telemática pela UTFPR.

Joseli Maria Silva é professora do curso de Geografia e do Programa de Pós-graduação em Gestão do Território da Universidade Estadual de Ponta Grossa (UEPG). Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

adotada sobretudo pelos candidatos a vereador. Apesar da assimetria de gênero, as mulheres eleitas exercem intermediação na rede e não há diferenças estatísticas significativas entre mulheres e homens para esta medida.

Palavras Chave: análise de redes sociais; financiamento eleitoral; eleições municipais; litoral do Paraná.

Abstract

Who are the central actors in the networks of electoral funding? How the positions of these actors in these networks are related to the election results? Which strategies can be identified from the positions of these actors? To answer these questions, we applied social network analysis on the data of the 2008 election, on the coast of Paraná. The regional, partisan, and gender cleavages revealed low inter-municipal integration and high centrality of major candidates. We have also found two main strategies among actors: 1) seek central positions around the most successful major campaigns; 2) isolate funding networks, adopted mainly by candidates for councilor. Despite gender asymmetry, elected women exert intermediation in the network and there are no significant statistic differences between women and men regarding this measure.

Keywords: Social network analysis; election funding; municipal elections; coast of Paraná.

Artigo recebido em 10 de outubro de 2013; aceito para publicação em 20 de dezembro de 2013.

Introdução

O artigo investiga as redes de financiamento político das eleições municipais de 2008, no litoral do Paraná. Trata-se de pesquisa piloto, com o propósito de construir uma estratégia metodológica para descrever e analisar redes sociais formadas pelos atores que compõem a dinâmica do financiamento eleitoral no Brasil, quais sejam: financiadores privados, candidatos, diretórios e comitês. As seguintes questões nos orientam: Quem são os atores centrais nas redes de financiamento eleitoral? Como as posições dos atores nessas redes relacionam-se aos resultados eleitorais? Que estratégias podem ser identificadas a partir das posições dos atores?

A escolha do litoral do Paraná para esta investigação deve-se ao fato de que a sua dinâmica política regional é bastante conhecida dos autores, o que possibilita maior controle dos dados, aumentando a precisão na definição da estratégia metodológica de elaboração das redes com vistas a futuras análises. Isso é necessário quando se

considera o caráter inovador da pesquisa e suas possibilidades de aplicação em diferentes escalas.

Apesar da importância do tema, as pesquisas sobre financiamento político são escassas e, em geral, focam atributos de atores específicos. Adla Bourdoukan (2009, p.14) afirma em tom categórico: “causa espanto o pequeno número de trabalhos de ciência política sobre esse tema”. A autora descreve o campo como marcado pela dificuldade de acesso a dados e por um grande número de estudos pouco analíticos e eminentemente normativos produzidos por ONGs e órgãos governamentais. Daniel Zovatto (2005, p. 289) afirma, nesse sentido, que muitos estudos retroalimentam-se em um debate endógeno caracterizado pela intensa utilização de modelos econométricos que reforçam a relação entre volume de recursos e número de votos obtidos.

Vários esforços têm sido realizados no Brasil para superação desse quadro. Podemos citar inicialmente os trabalhos da organização Transparência Brasil, do Instituto Ethos e da *Transparency International*. No campo acadêmico dispomos de diversos estudos relevantes sobre a dinâmica geral do processo e do comportamento eleitoral, tais como Fleischer (2002), Araújo (2004), Zovatto (2005), Abramo (2005 e 2005a), Rubio (2004, 2005 e 2005a), Castro (2005), Baquero (2007), Bourdoukan (2009), Carvalho (2009), Peixoto (2009), Cervi (2009 e 2010), Lemos, Marcelino & Pederiva (2010), Bolognesi & Cervi (2011), Reis, Ferreira & Fialho (2011), Mancuso & Speck (2012). Destaca-se o bem-sucedido estudo de Boas, Hidalgo & Richardson (2013) que, utilizando técnicas de regressão, analisa os impactos das doações de campanha sobre a possibilidade de obtenção de contratos na esfera do Governo Federal. Simone Bohn (2009) e José Eustáquio Diniz Alves, Céli Regina Jardim Pinto & Fátima Jordão (2012) observam o fenômeno sob a perspectiva de gênero.

Os estudos citados caracterizam-se por perspectivas descritivas com ênfase em recursos quantitativos. Nenhum dos trabalhos explora a estrutura formada pelas redes de financiamento. Essencialmente porque não fora seu foco a análise do financiamento político a partir dos relacionamentos que os atores que o constituem estabelecem entre si. Neste contexto repousa o caráter inédito da presente proposta, que se vale de ferramentas oferecidas pela Análise de Redes Sociais (ARS).

A dinâmica do financiamento eleitoral pode ser interpretada como uma rede social porque contém relacionamentos que conectam atores por meio de transações de determinado recurso, no caso, as

doações efetuadas. Assim, doadores e receptores de recursos assumem a condição de *nós* de uma rede e cada conexão estabelecida pelas doações, a de *arestas*¹.

A vantagem do uso da metodologia em questão é que ela permite observar não apenas dados quantitativos, mas uma topologia, a partir da qual é possível detectar posições centrais e periféricas e identificar comunidades (grupos de atores que apresentam uma relação interna mais intensa), entre outras características derivadas dos relacionamentos. Em outras palavras, a análise de redes, para além da estatística convencional, permite a descrição estrutural de um conjunto de relações e diversos cálculos de medidas, apresentados e descritos ao longo deste texto, tais como componentes, modularidade por comunidades, centralidade de intermediação entre outras. Descrevemos os papéis estabelecidos a partir do financiamento político de forma simplificada no modelo representado na Figura 1, abaixo.

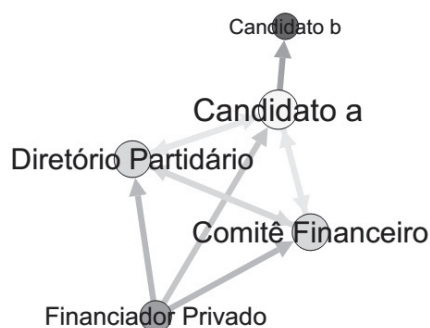


Figura 1 – Modelo de relacionamentos na rede de Financiamento Político no Brasil

Fonte: Elaboração dos autores

Uma rede pode ser descrita a partir de diversas expressões matemáticas que permitam a conjugação de pares de nós, como conjuntos, matrizes, planilhas, etc. Para a construção das redes, grafos² e

1. Na construção da rede, à exceção dos financiadores privados (pessoas jurídicas e físicas que não sejam candidatas), cada um dos atores pode aparecer no papel de doador e/ou no papel de receptor de doações. Neste caso, o ator estará representado por dois diferentes nós.
2. Grafo é um conjunto finito de nós ligados pelo grupo de arestas que os conectam (DEGENNE & FORSE, 2007).

cálculos de medidas presentes neste texto, empregamos o *software Gephi 0.8.2 Beta*, ferramenta capaz de processar redes com milhões de dados e que possui uma interface amigável e intuitiva.

A estruturação dos dados para que eles pudessem ser processados no *Gephi* apresentou um desafio inicial: a falta de normalização na forma como eles foram disponibilizados pelo TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

Cada um dos atores que pode receber doação e assumir despesas no processo eleitoral é obrigado a fazer prestação de contas ao TSE. Esta prestação de contas assume a forma de uma contabilidade de partida dobrada, de modo a zerar a relação entre receitas e despesas, por um lado, e facilitar a fiscalização do ponto de vista contábil, por outro. É com este objetivo que os dados estão organizados nas planilhas disponibilizadas pelo TSE, e não em função de análises da dinâmica do financiamento político-eleitoral.

Uma consequência do modelo original de organização dos dados é a inexistência de um identificador único que permita capturar univocamente um ator em diferentes planilhas de prestação de contas³. Diante disso, foi necessário desenvolver, para esta pesquisa, um banco de dados normalizado, completando-se as informações através de técnicas de mineração de dados que tornassem possível a identificação unívoca de atores equivalentes nos diversos registros disponibilizados pelo TSE.

3. Entre vários exemplos disso, pode-se mencionar o de um candidato a vereador que, ao receber recursos de um candidato a prefeito, declara o recebimento ora usando o CNPJ da candidatura correspondente, ora o CPF do candidato a prefeito (“doador”, neste caso), o que pode sugerir a existência de dois doadores distintos quando, na realidade, se trata de um mesmo agente. Situação semelhante pode ocorrer na relação entre um comitê e um candidato, na qual este, ao declarar receita advinda daquele, cita apenas o nome, frequentemente genérico, de “Comitê Financeiro Único”, omitindo a unidade eleitoral e o partido. Como consequência, tome-se a seguinte hipótese: uma doação de R\$100.000,00 destinada a um partido, transferida a um comitê e distribuída entre várias candidaturas poderá replicar-se nas diferentes tabelas de receitas dando a impressão da realização de um valor significativamente maior, falseando um cálculo bastante popular chamado “custo do voto”. É necessário frisar, também, que partidos e comitês podem arcar diretamente com despesas de candidaturas, parcial ou totalmente. Neste caso, na prestação de contas do candidato, esta despesa não aparece como doação. Em suma, o uso direto dos dados disponibilizados pelo TSE pela metodologia de análise de redes pode levar a erros crassos e a superação deste desafio consumiu bastante tempo.

No desenvolvimento da análise no presente trabalho, investigamos as disposições de redes a partir de três clivagens complementares: clivagem regional, clivagem partidária e clivagem de gênero. O artigo inicia-se com uma breve caracterização da região estudada e do universo da pesquisa, principalmente dos atores que compõem a rede. A seguir, expomos e discutimos os achados da investigação. Nessa seção, aspectos teórico-metodológicos e medidas proporcionadas pela teoria de redes são explicados conforme aparecem na apresentação dos dados empíricos. As considerações finais versam principalmente sobre as contribuições desta investigação para ampliação dos estudos das redes de financiamento político no Brasil.

I. O objeto da pesquisa

Com 6.333,23 km², o Litoral do Paraná é uma microrregião composta por sete municípios, nos quais, em 2010, vivia uma população de 265.392 habitantes (IBGE, 2010). Desses, cerca de 53% se concentravam na cidade de Paranaguá, centro regional e sede do segundo mais importante porto do Brasil. Em 2008, a região tinha aproximadamente 189 mil eleitores, com proporção ligeiramente superior de mulheres (Tabela 1). Com 94.234 eleitores, Paranaguá respondia por metade do eleitorado regional. As proporções de homens e mulheres se equivalem, com ligeira vantagem para estas.

Tabela I. Eleitorado do Litoral do Paraná - 2008, segundo município e gênero

Município	Feminino		Masculino		N. Inf.		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Antonina	7.726	49,36%	7.902	50,48%	25	0,16%	15.653	8,28%
Guaraqueçaba	2.931	45,14%	3.531	54,38%	31	0,48%	6.493	3,43%
Guaratuba	11.801	50,44%	11.548	49,36%	48	0,21%	23.397	12,37%
Matinhos	11.109	51,33%	10.523	48,62%	10	0,05%	21.642	11,44%
Morretes	6.869	48,99%	7.137	50,90%	15	0,11%	14.021	7,41%
Paranaguá	47.918	50,85%	46.195	49,02%	121	0,13%	94.234	49,82%
Pontal do Paraná	6.827	49,84%	6.866	50,13%	4	0,03%	13.697	7,24%
Total	95.181	50,32%	93.702	49,54%	254	0,13%	189.137	100,00%

Fonte: TSE - Repositório de dados eleitorais

Havia, na ocasião, 72 cargos em disputa – sete de prefeito e 65 de vereador, sendo 11⁴ em Paranaguá e nove em cada um dos demais municípios. Esses cargos atraíram um total de 909 candidatos – 683 homens e 226 mulheres, que, a princípio, constituiriam o universo desta pesquisa (Tabela 2). Todavia, 383 candidatos não prestaram contas ao TSE. Não há, neste grupo, candidatos eleitos ou com votações importantes e o efeito imediato desta situação é a impossibilidade de disputar pleitos futuros enquanto não se regularize a situação do candidato. No tocante a esta investigação, esta lacuna não tem efeitos significativos em função da referida inexpressividade deste conjunto de atores.

Tabela 2. Candidatos Litoral do Paraná - 2008, segundo gênero

Gênero	N	%
Feminino	226	24,86%
Masculino	683	75,14%
Total	909	100,00%

Fonte: TSE - Repositório de dados eleitorais

Um limite importante a ser destacado para esta pesquisa refere-se ao fato de que é possível analisar somente redes de financiamento político daqueles candidatos que prestaram contas, ou seja, que declararam ter recebido doações legais. No caso em tela, isso implica uma redução no número de candidaturas analisáveis para 566, sendo 128 mulheres e 438 homens.

Além de candidatos e doadores, as redes de financiamento eleitorais contam com atores não enquadrados na relação binária doação/recebimento, como, por exemplo, comitês e diretórios. Trata-se de atores *sui generis*, pois recebem, doam e executam despesas, o que acarreta efeitos importantes, explorados ao longo deste texto. A título de exemplo, as relações transitivas doador→comitê/diretório→candidato e doador→comitê/diretório→diretório/comitê

4. Apesar de Paranaguá constituir distrito eleitoral de magnitude pouco maior que as das demais cidades – por força do Art. 21, inciso IV da Constituição Federal, que estipula o número de vereadores dos municípios em função de faixas populacionais –, seu eleitorado é significativamente maior. Um efeito disso é que, apesar de o número máximo de candidaturas possíveis não ser expressivamente superior, este município apresentou a rede mais dinâmica e densa na região, como se verá adiante.

impedem, por um lado, a identificação do vínculo direto estabelecido entre financiador privado e candidato. Por outro lado, revelam uma estratégia partidária de distribuição de recursos, projetando comitês e diretórios para uma posição de centralidade nas redes de financiamento, como demonstraremos a seguir.

A rede de financiamento político das eleições 2008 no litoral do Paraná é formada por 1.857 nós, os quais se classificam em financiadores privados, candidato/a, diretórios e comitês⁵. Além das 566 candidaturas, os doadores de campanha são 1.254, sendo 1.069 pessoas físicas, e 185, jurídicas. Dentre estas, há 37 diretórios e comitês⁶.

Considerando a disputa ao cargo de vereador, havia 416 homens e 124 mulheres. Elas representavam, portanto, 23% das candidaturas que prestaram contas, proporção expressivamente inferior à cota de gênero determinada para apresentação de candidaturas em eleições proporcionais pelos partidos e coligações – vale lembrar que, considerando todas as candidaturas a vereador, as mulheres somavam 25%, número também inferior à cota.

A região reproduz a realidade brasileira, de assimetria entre os gêneros. Para cada vereadora, elegeram-se, cerca de 10 vereadores. Esta mesma proporção se verifica entre os votos dados a mulheres eleitas em relação a homens eleitos na disputa pela vereança, em linha com os dados nacionais. Naquelas eleições (2008), as mulheres representavam 12,5% dos eleitos em todo o Brasil. Tal percentual não difere substancialmente dos atingidos nos dois pleitos anteriores, quando elas obtiveram 12,7% (em 2004) e 11,6% (em 2000) das cadeiras em disputa, o que indica uma característica estrutural do processo. Conforme dados compilados por Bolognesi (2012), a introdução das cotas manteve a situação praticamente inalterada.

5. Diretórios e comitês de uma mesma unidade eleitoral representando o mesmo partido foram agregados no mesmo nó nas tabelas, quadros e grafos, visto que para a nossa análise tais atores exercem o mesmo papel.
6. Apesar de haver atores que doam e outros que recebem, fluxo que parece configurar um relacionamento direcional, tratamo-lo como não direcional, considerando a relevância dos compromissos recíprocos estabelecidos entre doadores e receptores. Um relacionamento direcional é aquele no qual um ator é a origem e outro ator é o destino de um caminho sem retorno, de modo que a aresta resultante assemelha-se a uma flecha. Ao tratar as arestas como não direcionais, estamos assumindo que se trata de relações de dois sentidos, nas quais dispêndios financeiros implicam acúmulo de prestígio, a partir do qual um ator aumenta ou não sua centralidade numa rede.

O grafo da rede geral com todos os atores participantes da eleição examinada pode ser visualizado na Figura 2. Ainda que não seja possível realizar interpretações acuradas a partir deste grafo, ele permite perceber algumas características da rede, como a presença maciça de doadores, sejam financiadores privados, comitês ou diretórios (pontos verdes), e a mencionada diferença numérica entre homens (pontos azuis) e mulheres (pontos vermelhos).



Figura 2 – Grafo da rede geral de financiamento político Litoral do Paraná, Eleições 2008

Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

2. Análise da integração regional

O grafo apresentado na Figura 3 exprime as redes nas quais todos os candidatos de cada um dos municípios foram agrupados em um único nó. As relações de financiamento intramunicipais produzem redes bastante densas, cuja complexidade está diretamente relacionada ao porte e ao dinamismo econômico de cada cidade. É por isso que Guaraqueçaba forma uma rede modesta em comparação com as demais⁷, especialmente Paranaguá, ainda que as magnitudes dos distritos eleitorais sejam iguais para seis municípios e ligeiramente maior para este último.

7. Motivo pelo qual o rótulo com o nome do município é ilegível no grafo.

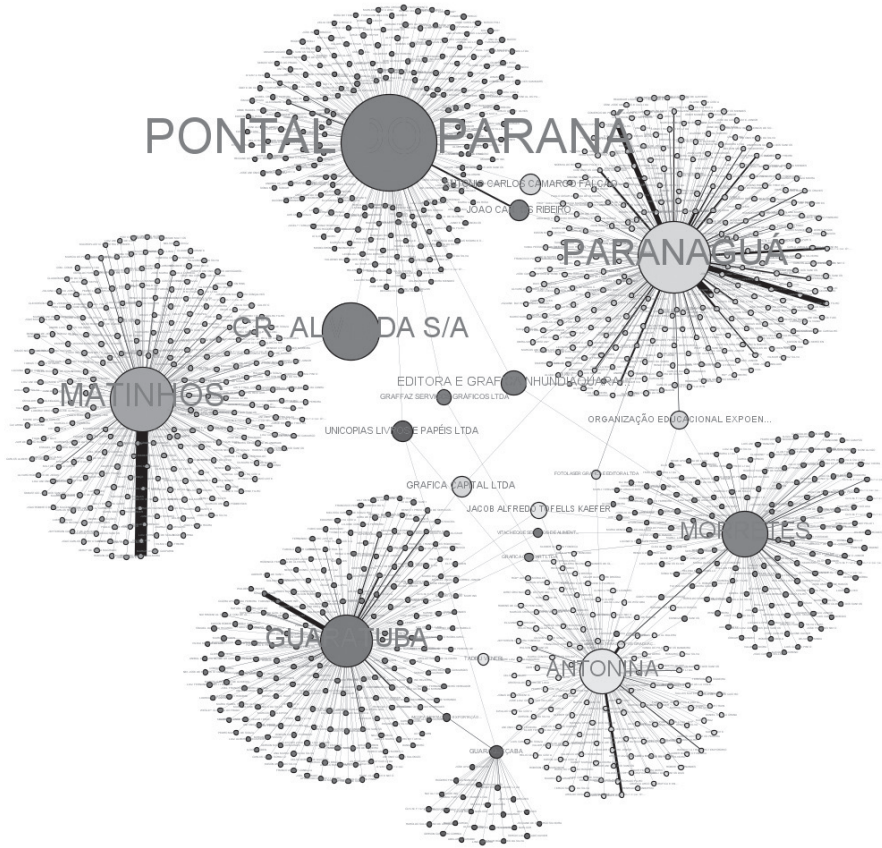


Figura 3 – Grafo da rede geral de financiamento político Litoral do Paraná, Eleições 2008, com identificação das comunidades formadas pelos municípios
 Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Poucos nós/doadores conectam as redes municipais entre si e por número inexpressivo de arestas (Quadro 1). Talvez à exceção da empresa C.R. Almeida, não se encontram atores muito relevantes entre integradores municipais e, se tais atores fossem excluídos, as redes ficariam isoladas, traduzindo, no caso estudado, o caráter eminentemente localizado, vale dizer, distrital, da eleição municipal em regiões periféricas do ponto de vista das estratégias partidárias nacionais. Fica evidenciada, portanto, a baixa integração regional no que tange ao financiamento político no litoral paranaense.

Quadro 1. Doadores integradores da rede regional do litoral paranaense classificados por centralidade de intermediação

Nome	Tipo
CR.ALMEIDA S/A	Financiador privado (Pessoa Jurídica - PJ)
EDITORA E GRAFICA NHUNDIAQUARA LTDA	Financiador privado (PJ)
GRAFICA CAPITAL LTDA	Financiador privado (PJ)
JOAO CARLOS RIBEIRO	Financiador privado (Pessoa Física - PF)
ANTONIO CARLOS CAMARGO FALCÃO	Financiador privado (PF)
UNICOPIAS LIVROS E PAPÉIS LTDA	Financiador privado (PJ)
ORGANIZAÇÃO EDUCACIONAL EXPOENTE LTDA	Financiador privado (PJ)
JACOB ALFREDO TOFELLS KAEFER	Financiador privado (PF)
GRAFFAZ SERVIÇOS GRÁFICOS LTDA	Financiador privado (PJ)
TADEU VENERI	Financiador privado (PF)
FOTOLASER GRAFICA E EDITORA LTDA	Financiador privado (PJ)
GRAFICA GOULART LTDA	Financiador privado (PJ)
VITACHEQUE SERVIÇOS DE ALIMENTAÇÃO SC LTDA	Financiador privado (PJ)
IMCOPA IMPRTAÇÃO E EXPORTAÇÃO DE OLEOS LTDA	Financiador privado (PJ)
IBPEX INST BRAS DE POS GRADUAÇÃO E EXTENSÃO LTDA	Financiador privado (PJ)
GODOY PEREIRA ADVOGADOS ASSOCIADOS	Financiador privado (PJ)
EDINEIZE DOS SANTOS	Financiador privado (PF)
ROSANE LEITE DE ARAUJO RAMOS	Financiador privado (PF)
JOZEMAR ROBASSA JUNIOR	Candidato a vereador em Morretes

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

A despeito da reduzida expressão numérica dos integradores se levarmos em conta o conjunto de financiadores, vale a pena deter-se neste grupo específico quando se observam os resultados eleitorais. Os integradores municipais financiaram ao todo 35 candidatos, dos quais oito se elegeram – taxa de sucesso de 24%, significativamente superior à média geral de 8% entre todos os candidatos. Destacam-se, também, a quantidade de candidatos a prefeito (oito) e a de comitês eleitorais (oito) entre os receptores de recursos dos integradores municipais. Numa análise rápida do perfil das pessoas

físicas que fizeram doações em mais de um município, encontramos deputados (um federal e um estadual), candidatos em outras eleições e o proprietário do porto privado de Pontal do Paraná, em suma atores com interesses no processo político da região.

Na busca de outros elementos explicativos da dinâmica regional, agregamos as doações às candidaturas por filiação partidária, constituindo núcleos conectores das doações recebidas pelos partidos, tal qual pode ser percebido na imagem a seguir:

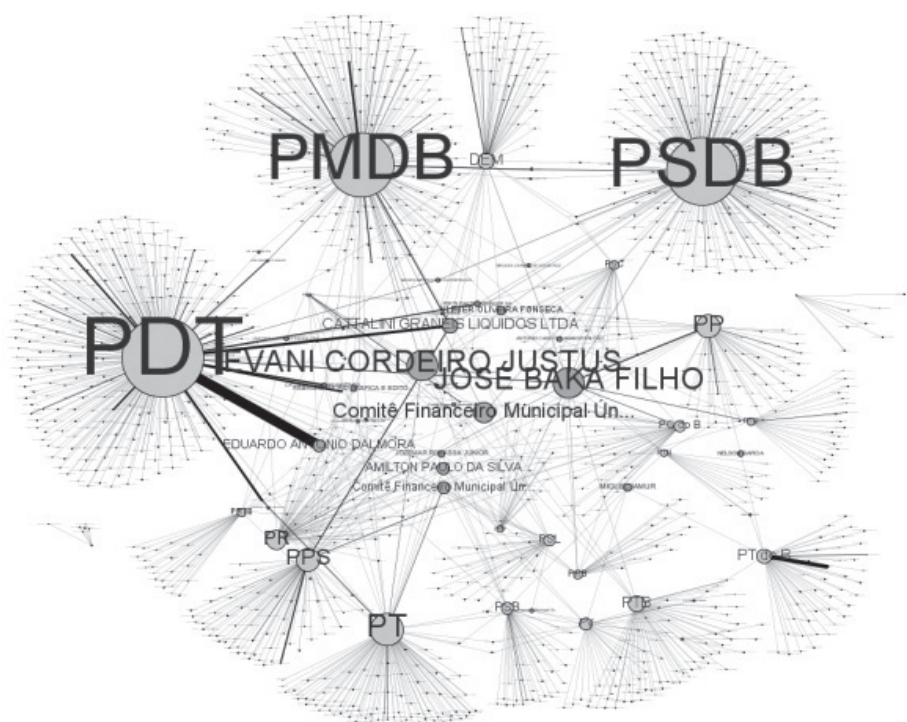


Figura 4 – Grafo da rede geral de financiamento político Litoral do Paraná, Eleições 2008, com identificação das comunidades formadas pelos partidos
Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Destacamos o papel das candidaturas a prefeito e comitês partidários na intermediação entre grupos partidários, com que as candidaturas majoritárias necessitam financiar as proporcionais para viabilizar coligações. Na rede anterior, encontramos 61 doadores que contribuem para mais de um partido. Dentre eles, dez candidaturas a prefeito, sete, a vereador, seis comitês partidários,

vinte financiadores pessoas jurídicas e dezoito, pessoas físicas. Reafirmando a importância das candidaturas a prefeito na integração interpartidária, listamos no Quadro 2 os dez doadores em ordem decrescente por centralidade de intermediação⁸:

Quadro 2 – Principais doadores, segundo centralidade de intermediação

Doador	Tipo
José Baka Filho	Candidatura Prefeito
Evani Cordeiro Justus	Candidatura Prefeito
Comitê Financeiro Municipal Único Pontal do Paraná PMDB	Comitê
Cattalini Granéis Líquidos Ltda	Financiador privado (Pessoa Jurídica - PJ)
Eduardo Antonio Dalmora	Candidatura Prefeito
Amilton Paulo da Silva	Candidatura Prefeito
Comitê Financeiro Municipal Único Morretes PT	Comitê
Kleber Oliveira Fonseca	Candidatura Prefeito
Miguel Jamur	Candidatura Prefeito
Jozemar Robassa Junior	Candidatura Vereador

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

8. Em termos de cálculo, a *centralidade de intermediação* de um nó é a proporção de todas as distâncias geodésicas entre pares de outros nós que incluem este nó (DEGENNE & FORSÉ, 2007). Quando se apura que determinados atores apresentam maior valor de intermediação, pode-se afirmar que eles são os nós com maior capacidade para obstruir ou agilizar relacionamentos, porque se encontram nos caminhos mais curtos que ligam os demais nós da rede. Trata-se de uma medida da importância de um ator em uma cadeia de contatos que facilita o fluxo de recursos, um papel semelhante ao de um relé em uma rede elétrica, que possibilita ou barra a passagem de energia. Ou seja, sua remoção torna mais longo ou simplesmente interrompe um caminho importante pelo qual fluem os recursos transacionados.

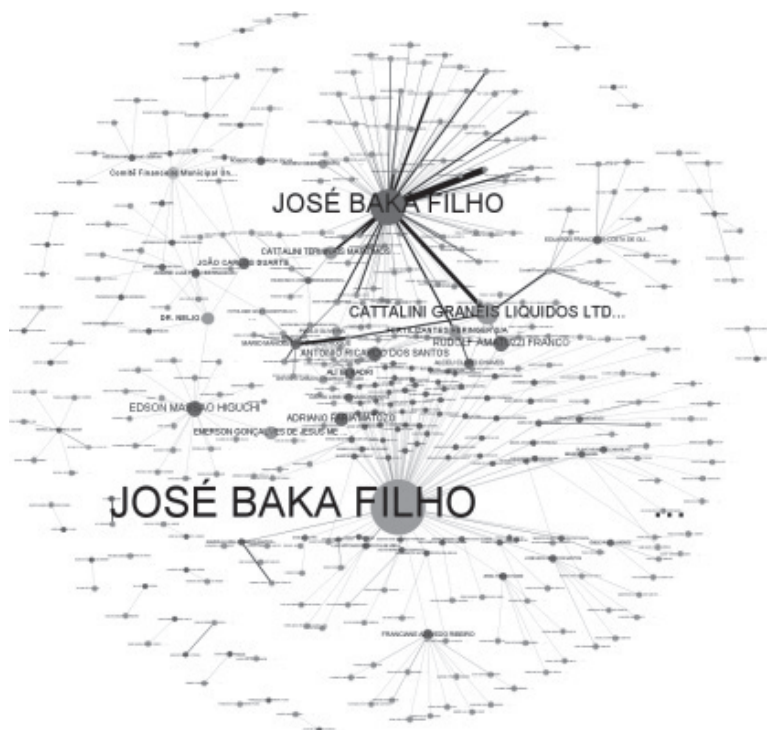


Figura 5 – Grafo da rede de financiamento político Paranaguá, Eleições 2008

Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Para se compreender a dinâmica de financiamento eleitoral na região pode-se tomar como exemplo a eleição no município de Paranaguá. Na Figura 5, acima, pode-se observar que a candidatura de José Baka Filho, candidato a prefeito posteriormente eleito, é simultaneamente a principal arrecadadora e a principal doadora de campanha. Dessa maneira, a candidatura em questão obtém vínculos com um grande número de candidaturas a vereador, ampliando os compromissos para a realização da campanha e, conseqüentemente, as chances eleitorais.

A partir da agregação de doadores/partidos na rede do litoral, transformamos a rede *two-mode* resultante (Figura 4, acima) – com nós de dois tipos, no caso, doadores e partidos – em uma *one-mode* (Figura 6, abaixo) – estabelecendo relacionamentos diretos, partido↔partido, através de seus doadores em comum. Dessa maneira, no grafo, estarão agregados em comunidades os

se alternam entre as comunidades porque os cálculos de coesão interna os situam nas fronteiras dos agrupamentos.

Para além da evidência de que os atores com número significativo de relacionamentos é pequeno em comparação ao universo, esses resultados mostram que, em contraste com a rede geral, na qual o ator mais comum é o doador, nas redes reduzidas este rareia devido ao que se depreende serem poucos os financiadores que exercem papel de jogadores relevantes na eleição investigada. Aventamos também a hipótese de que os candidatos altamente conectados têm maiores chances eleitorais. Na análise dos componentes a seguir, veremos que isso é parcialmente verdadeiro, pois não estar mergulhado em uma teia complexa de relações formais pode ser uma estratégia eleitoral de boa parte das candidaturas bem-sucedidas.

3. Análise dos componentes

As análises sobre a rede geral, realizadas anteriormente, permitem compreender os elementos que construíram sua integração. Podemos, então, aprofundar a análise a partir de uma característica das redes que é a distribuição dos atores em componentes¹⁰. Especialmente em redes complexas, há geralmente um componente gigante – aquele com um grande número de nós conectados entre si – e outros componentes, muitos dos quais são díades ou tríades isoladas dos demais atores. Isso ocorre também na rede em exame. Além da rede completa mostrada na Figura 2, pode-se decompô-la em seus componentes. Assim o fizemos e o resultado pode ser visualizado nas Figuras 7 e 8.

O componente gigante da rede soma 1.362 nós. Isso significa que 73% dos atores que formam a rede de financiamento investigada estão conectados entre si. Os demais 495 nós estão dispersos entre 124 componentes, aos quais denominamos isolados. Cada um destes tem em média um pouco menos de quatro nós – ou seja, trata-se de atores bastante atomizados em relação aos demais integrantes da rede.

10. Um componente, dentro de uma rede, é um conjunto de nós no qual qualquer nó atinge todos os outros pelos caminhos formados pelas arestas deste conjunto. Pode-se, sociologicamente, considerar um componente um grupo de atores conectados entre si.

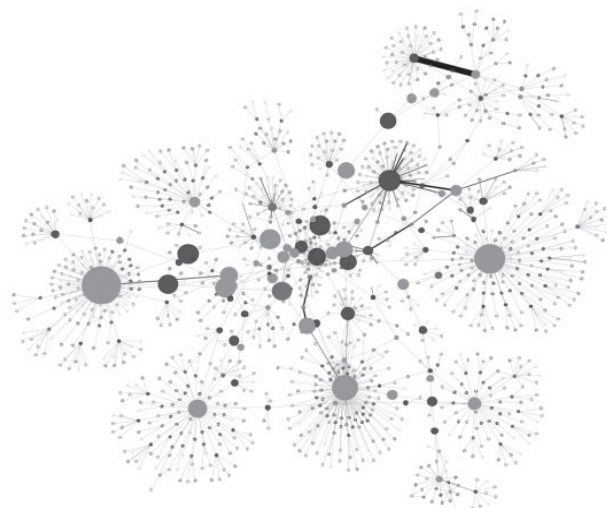


Figura 7 – Grafo do componente gigante da rede de financiamento político do Litoral do Paraná, Eleições 2008

Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais



Figura 8 – Grafo dos componentes isolados da rede de financiamento político do Litoral do Paraná, Eleições 2008

Fonte: Elaboração dos autores a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Já demonstramos o papel dos financiadores privados na promoção da integração regional e, portanto, sua função nuclear para a constituição do componente gigante. Adicionalmente demonstramos o papel das candidaturas a prefeito (candidato + comitê partidário municipal)¹¹ como integradores dos grupos partidários. Isso é coerente com a necessidade de os candidatos majoritários arregimentarem apoio entre as forças políticas para a viabilização eleitoral. Tal apoio tem como expressão prática os compromissos financeiros efetivados entre o candidato majoritário e os candidatos proporcionais, estratégia percebida através da análise do compartilhamento de financiadores declarados nas prestações de contas analisadas.

A estratégia evidenciada para a campanha a prefeito não pode ser estendida para compreendermos as estratégias utilizadas nas campanhas a vereador, notadamente marcadas pela pessoalidade. Se em princípio é evidente que os candidatos a prefeito necessitam compor-se em uma complexa rede de apoiadores, podemos perguntar para efeito investigativo se essa mesma estratégia é realizada pelos vereadores, ou seja, ao estar diretamente relacionado com o grande núcleo da rede aumenta ou diminui as chances eleitorais? Adicionalmente, considerando-se a clivagem de gênero, perguntamos: há diferenças entre a opção estratégica de candidatos e candidatas para a sua viabilidade eleitoral?

Nossa hipótese inicial era de que estar nos componentes isolados significava ocupar posições periféricas no jogo eleitoral, com menores possibilidades de eleição. A análise dos componentes aportou achados distintos desta hipótese. Verificou-se que, dentre os eleitos, há expressivo número dos que adotam práticas de isolamento, implicando a presença desses atores nos componentes isolados da rede. Executamos teste qui-quadrado¹² entre as variáveis categóricas,

11. É necessário explicar que a prestação de contas da campanha dos candidatos a prefeito pode ser realizada tanto através do próprio candidato quanto do comitê financeiro único. Por exemplo, podemos citar o caso do candidato a prefeito em Paranaguá, Alceu Maron Filho (PPS), e do candidato a prefeito em Pontal do Paraná, Rudisney Gimenes (PMDB). O primeiro apresenta prestação de contas no TSE sem registros. O segundo declara uma única doação de R\$ 5.000,00. Em ambos os casos, a análise de despesas do comitê financeiro único evidencia que a campanha de ambos os candidatos foi realizada através do comitê.

12. Para realização deste e de todos os demais testes estatísticos deste trabalho, utilizamos o software *Sofa – Statistics Open For All*, disponível para download gratuito em www.sofastatistics.com.

situação (eleito e não eleito) e componente (gigante, isolados) para os candidatos a vereador. Como resultado, constatamos que faz diferença estar em uma ou outra categoria de componentes no tocante à situação. Pode-se afirmar, então, que o candidato fora do componente gigante tem ampliada a sua possibilidade de eleição? Como veremos a seguir, tal questão apresenta mais de uma resposta, na medida em que os candidatos, especialmente os eleitos, realizam diferentes estratégias no que concerne à formalização da campanha.

Quadro 3 – Teste Qui-Quadrado de associação entre componente e situação – candidatos a vereador

“Componente” and “Situação”

p value: < 0.001*

Pearson’s Chi Square statistic: 22.39

Degrees of freedom (df): 1

		Situação					
		Eleito		Não Eleito		Total	
		Obs	Exp	Obs	Exp	Obs	Exp
Componente	Gigante	32	47.8	365	349.2	397	397.0
	Isolado	33	17.2	110	125.8	143	143.0
	Total	65	65.0	475	475.0	540	540.0

Minimum expected cell count: 17.213

% cells with expected count < 5:00

*If p is small, e.g. less than 0.01, or 0.001, you can assume the results is statistically significant i.e. there is a relationship.

Note: a statistically significant difference may not necessarily be of any practical significance.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Para refinar a análise desta questão, examinamos apenas os eleitos, calculando se há diferença significativa entre duas categorias de candidatos eleitos – os pertencentes ao componente gigante e os pertencentes aos componentes isolados – quanto à medida de centralidade de intermediação. Para tanto, realizamos o teste U de Mann-Whitney¹³

13. Este teste permite verificar se há diferença estatística nas médias de uma variável numérica que não apresenta distribuição normal – a centralidade por intermediação, neste caso – entre dois grupos que compõem uma variável categórica – estar ou não no componente gigante da rede.

e obtivemos, como resultado, uma diferença significativa, ou seja, pertencer a um ou outro componente implica ter médias diferentes de centralidade de intermediação (Quadro 4). O teste dá indícios de ser válida a hipótese de diferenciação de estratégias de campanha entre candidatos pertencentes ao componente gigante e aos demais componentes – ou seja, de que aqueles apostam na formalização e constroem redes amplas e densas de doadores legais, enquanto os últimos não privilegiam círculos formais de financiamento eleitoral.

Quadro 4 – Teste Mann-Whitney U de diferença entre componentes (gigante e isolados) – vereadores eleitos

Results of Mann Whitney U test of “Betweenness_Centrality” for “Gigante” vs “Isolado”

Two-tailed p value: < 0.001*

U statistic: 0.0**

z: 7.076

Group	N	Median	Avg Rank	Min	Max
Gigante	32	4.719.228	49.5	1360.0	55.396.666.453
Isolado	33	0.0	17.0	0.0	16.0

* If p is small, e.g. less than 0.001, you can assume the result is statistically significant i.e. there is a difference between at least two groups.

Note: a statistically significant difference may not necessarily be of any practical significance.

** U is based on the results of matches between the “Gigante” and “Isolado” groups. In each match, the winner is the one with the highest Betweenness_Centrality (in a draw, each group gets half a point which is why U can sometimes end in .5). The further the number is away from an event result i.e. half the number of possible matches (i.e. half of 32×33 in this case i.e. 528.0) the more unlikely the difference is by chance alone and the more statistically significant it is.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Entre os candidatos – prefeitos e vereadores – eleitos presentes nos componentes isolados, as díades chamam a atenção. Nelas, o candidato eleito tem um único doador, com muita frequência ele mesmo, em valores de doação expressivamente reduzidos. Nesta condição, encontram-se 29 dos 35 eleitos fora do componente gigante.

Alguns resultados interessantes são encontrados também ao se introduzir uma clivagem de gênero na análise em curso. Nos componentes isolados, quase todos os eleitos são homens – há apenas uma mulher. As demais mulheres eleitas (6) constam do componente gigante. O que esses dados sugerem? Embora seja um n insuficiente, é razoável supor que o jogo partidário-eleitoral tem regras que permitem a esses homens realizar suas campanhas sem maiores vínculos com as estratégias partidárias na grande rede de financiamento eleitoral. É razoável indagar se os referidos candidatos, ao se isolarem das estratégias partidárias, acumulam vantagens ou desvantagens em relação ao seu eleitorado específico.

A análise da rede formada pelo recebimento e transferência de recursos de campanha pelas candidaturas majoritárias (candidato + comitês) revela opções estratégicas realizadas pelos dirigentes partidários em função de seus objetivos eleitorais, ou seja, alguns candidatos a vereador podem receber mais recursos do que outros em função do potencial de integração de suas candidaturas para a campanha majoritária.

O fato de as mulheres estarem mais integradas no componente gigante é revelador de um maior comprometimento com os partidos e, portanto, com as campanhas majoritárias. No caso dos homens candidatos a vereador eleitos, integrantes de pequenos componentes isolados, podemos supor tratar-se de candidaturas com frágeis vínculos com a campanha de prefeito e com as lideranças partidárias. Ou seja, poderíamos afirmar tratar-se de campanhas relativamente isoladas centradas em sua própria base eleitoral.

Há, portanto, claras diferenças nas estratégias de financiamento entre candidatos de dentro e de fora do componente gigante. E como este se comporta?

Para esta análise, elegemos a centralidade por intermediação como medida. Chegamos à primeira conclusão que dentro do componente gigante há diferença estatisticamente significativa entre eleitos e não eleitos. Ou seja, aqueles candidatos que optaram por não se isolar na rede de financiamento tinham de apresentar maior centralidade para incrementar suas chances eleitorais, vale dizer, precisavam atrair um número maior de financiadores dispostos a explicitar compromissos decorrentes do relacionamento financeiro.

Para confirmar a constatação dessa estratégia de alguns eleitos, de buscar posições centrais dentro da maior sub-rede de financiamento,

executamos um teste *t*, comparando a centralidade de intermediação no componente gigante entre as categorias eleito e não eleito. Constatamos diferença significativa entre as categorias, podendo-se supor que estar entre aqueles com maior centralidade aumenta as possibilidades de eleição (Quadro 5).

Quadro 5 – Teste T de médias de centralidade de intermediação para candidatos eleitos e candidatos não eleitos

Results of Independent Samples t-test of average “Betweenness_Centrality” for “Eleito” vs “Não Eleito”

p value: < 0.001*

t statistic: 4.117

Degrees of Freedom (df): 408

Group	N	Mean	CI95%3	Standard Deviation	Min	Max	Kurtosis	Skew 6	p abnormal
Eleito	37	26.186.931	11512.653 40861.209	45.540.893	1360.0	201.825. 582.517	6.104	2.550	< 0.001
Não Eleito	373	7.061.054	4583.571- 9539437	24.416.751	0.0	190387.0	34.470	5.647	< 0.001

* If p is small, e.g. less than 0.01, or 0.001, you can assume the result is statistically significant difference may not necessarily be of any practical significance.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

As variações de magnitude dos distritos e do preenchimento dos cargos pelo sistema proporcional podem, no entanto, acarretar vieses. É possível um candidato eleito não estar, por exemplo, entre os mais votados em seu município ou mesmo tenha um número de sufrágios inferior ao de um eleito em outro município em situação semelhante. Dessa forma, visando à redução dessa possível distorção, calculamos, por meio do teste de Pearson, a correlação entre votação e centralidade de intermediação dentro do componente gigante. O resultado é uma correlação positiva e moderada ($R^2 = 0,21$), conforme o Gráfico 1. Ou seja, há alguma tendência de os candidatos que ocupam posições privilegiadas na intermediação de recursos serem os mais votados.

Gráfico I – Teste de correlação linear de Pearson para centralidade de intermediação versus total de votos

Results of Pearson's Test of Linear Correlation for "Betweenness_Centrality" vs "Total_Votos"

Two-tailed p value: < 0.001*

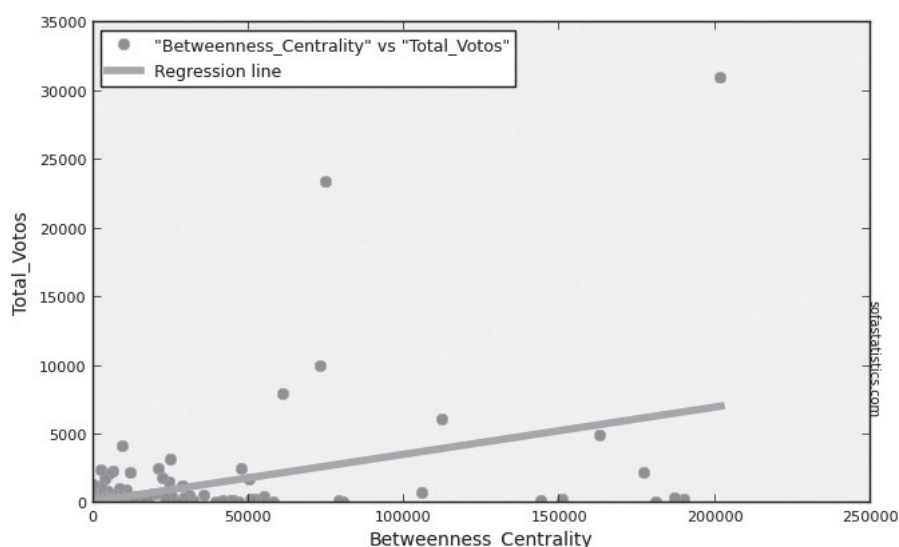
Pearson's R statistic: 0.456

Degrees of Freedom (df): 408

Linear Regression Details:**

- Slope: 0.034

- Intercept: 145.976



* if p is small, e.g. less than 0.01, or 0.001, you can assume the result is statistically significant i.e. there is a relationship.

** Always look at the scatter plot when interpreting the linear regression line.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Verificada a relevância da medida de centralidade de intermediação, outros testes de correlação concernentes ao financiamento político podem ser executados no sentido de enriquecer as análises em curso. Para tanto, realizamos dois procedimentos, sempre dentro do componente gigante. No primeiro deles, correlacionamos a medida em questão com o valor total das doações recebidas por cada candidato, comitê ou diretório, obtendo uma correlação moderada ($R^2 = 0,20$) a partir do teste de Pearson, como se pode observar no Gráfico 2. Em outros termos, ocupar

posição central na intermediação pode implicar receber mais recursos financeiros.

Gráfico 2 – Teste de correlação linear de Pearson para centralidade de intermediação versus total recebido

Results of Pearson's Test of Linear Correlation for "Total_Recebido" vs "Betweenness_Centrality"

Two-tailed p value: < 0.001*

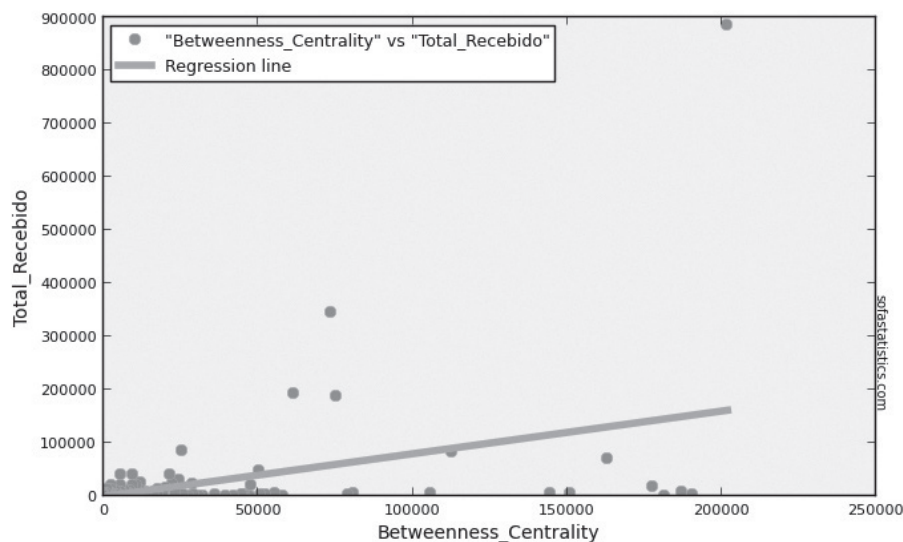
Pearson's R statistic: 0.448

Degrees of Freedom (df): 408

Linear Regression Details:**

- Slope: 0.25

- Intercept: 6929.145



* if p is small, e.g. less than 0.01, or 0.001, you can assume the result is statistically significant i.e. there is a relationship.

** Always look at the scatter plot when interpreting the linear regression line.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

Por fim, o segundo procedimento foi a execução do teste de Pearson para verificar a correlação entre a centralidade de intermediação e o grau dos nós, que no nosso caso representa o número de doações, realizadas ou recebidas pelos doadores, candidatos e comitês ou diretórios. O resultado é uma correlação positiva e

forte ($R^2 = 0,49$) entre as variáveis, como pode ser observado no Gráfico 3. No caso em questão, isso significa que os atores que exercem papel mais central de intermediação, em geral, também se relacionam com um número maior de outros participantes do jogo eleitoral¹⁴.

Gráfico 3 – Teste de correlação linear de Pearson para centralidade de intermediação versus grau

Results of Pearson's Test of Linear Correlation for "Grau" vs "Betweenness_Centrality"

Two-tailed p value: < 0.001*

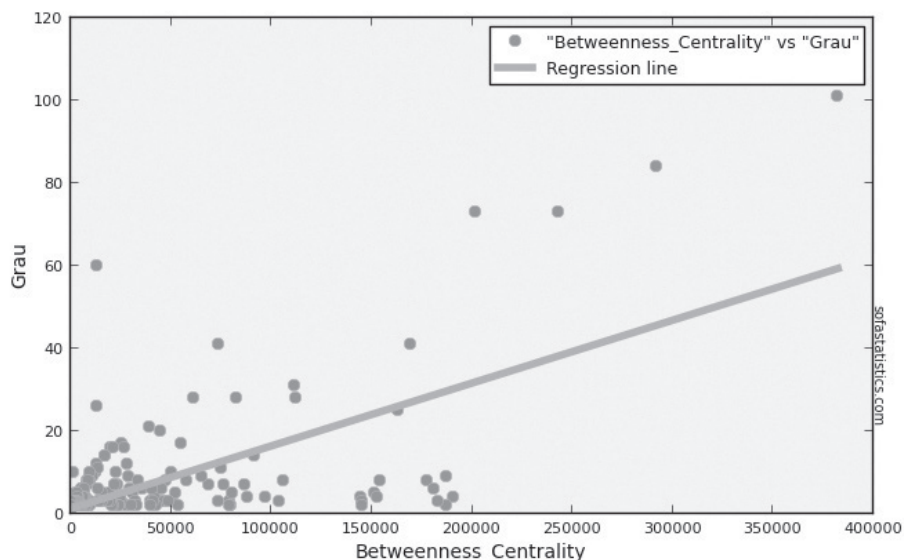
Pearson's R statistic: 0.7

Degrees of Freedom (df): 1360

Linear Regression Details:**

- Slope: 3224.137

- Intercept: -1613.691



* if p is small, e.g. less than 0.01, or 0.001, you can assume the result is statistically significant i.e. there is a relationship.

** Always look at the scatter plot when interpreting the linear regression line.

Fonte: Elaboração dos autores, a partir de TSE - Repositório de dados eleitorais

14. Essa constatação pode parecer óbvia, é possível, porém, que um ator se relacione com poucos atores, mas esteja no meio do caminho de dois ou mais grupos com vários nós, exercendo alta centralidade de intermediação embora apresente um número reduzido de relacionamentos diretos, ou seja, baixo grau.

Considerações Finais

Os experimentos realizados demonstraram que a metodologia de análise de redes é uma ferramenta eficiente para revelar relações presentes na dinâmica das eleições que a estatística descritiva dificilmente mostraria, a depender, contudo dos cuidados de normalização dos dados para a identificação unívoca de cada um dos atores.

O caso estudado – eleições de 2008, no Litoral do Paraná – revelou que poucos atores promovem a articulação intermunicipal, configurando uma reduzida integração regional. A aplicação da metodologia na rede interpartidária mostrou, também, uma alta capacidade explicativa em relação aos movimentos estratégicos das campanhas majoritárias. O financiamento das candidaturas proporcionais, através das majoritárias identificadas na rede, seja por meio da prestação de contas da própria candidatura ou do comitê financeiro, assomou como um dos importantes instrumentos analíticos dos fatores que levam ao sucesso eleitoral. Candidaturas majoritárias e comitês estão entre os atores mais importantes quando se analisa a centralidade de intermediação interpartidária, notadamente pela necessidade das candidaturas majoritárias em financiar as candidaturas proporcionais para viabilizar coligações e incrementar sua capacidade operacional.

Outro achado no âmbito da análise da integração interpartidária foi o de que, quando conectamos os partidos políticos através dos doadores, encontramos uma distribuição de grupos partidários coerente com os resultados eleitorais, de modo que o PDT ocupa centralidade ao mesmo tempo em que participa de um maior número de coligações nas candidaturas a prefeito no Litoral do Paraná. Adicionalmente, a tensão entre PT de um lado e PSDB e DEM de outro se mantém, mesmo havendo casos de relacionamento entre eles.

No tocante aos vereadores, a topologia das redes de financiamento trouxe à luz duas estratégias de campanhas bem distintas. A primeira é a integração à campanha majoritária do partido, perceptível pela presença desses atores em posições centrais no componente gigante. A outra é o relativo isolamento da campanha, que observamos na rede pela presença de candidatos em díades ou em pequenos componentes desconectados dos demais. Na primeira estratégia, os vereadores eleitos são os que ocupam posições de maior centralidade. Na segunda, metade dos vereadores eleitos, vários deles reeleitos,

declararam apenas uma doação, em geral tendo como origem seus próprios recursos. O isolamento de campanhas bem-sucedidas evidencia baixa subordinação às estratégias partidárias e sinaliza para práticas culturais de voto pessoalizado, com agentes políticos que assumem campanhas voltadas exclusivamente às suas bases.

Exploramos também as diferenças entre as candidaturas de homens e mulheres na rede de financiamento estudadas. Para além da assimetria de gênero – elas são 23% das candidaturas e uma em cada dez vereadores eleitos – constatamos que, diversamente de nossa hipótese inicial, o posicionamento das mulheres eleitas não difere em centralidade, mesmo sendo destacada a estratégia da quase totalidade destas mulheres de conectar-se às candidaturas majoritárias, ou seja, de posicionar-se no componente gigante, em contraste com os homens eleitos e sua forte presença nos componentes isolados.

Em suma, o estudo demonstra as potencialidades do uso da análise de redes sociais na investigação da dinâmica eleitoral no Brasil, indicando a continuidade e a ampliação desta agenda de pesquisa em diferentes escalas.

Referências

- ABRAMO, C. W. (2005). Percepções pantanosas: a dificuldade de medir a corrupção. *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 73, p. 33-7.
- _____. (2005a). *Um mapa do financiamento político nas eleições municipais brasileiras de 2004*. Disponível em <<http://www.transparencia.org.br/docs/mapa2004.pdf>>. Acesso em 10 jun. 2011.
- ALVES, J. E. D.; PINTO, C. R. J.; JORDÃO, F. (2012). *Mulheres nas eleições 2010*. São Paulo: ABCP/Secretaria de Políticas para as Mulheres.
- ARAÚJO, C. A. P. (2004). Financiamento de campanhas eleitorais. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, a. 41 n. 161 jan./mar. 2004, p. 59-66.
- BAQUERO, M. (2007). Eleições e capital social: uma análise das eleições presidenciais no Brasil (2002-2006). *Opinião Pública*, Campinas, vol. 13, n. 2, nov. 2007, p. 231-259.
- BOAS, T. C.; HIDALGO, F. D.; RICHARDSON, N. P. (2013) *The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil*. Disponível em: <http://people.bu.edu/tboas/political_investment.pdf>. Acesso em 18 out. 2013.
- BOHN, S. (2009). Mulheres brasileiras na disputa do legislativo municipal. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

- BOLOGNESI, B. (2012). A cota eleitoral de gênero: política pública ou engenharia eleitoral? *Paraná Eleitoral – Revista Brasileira de Direito Eleitoral e Ciência Política*. Curitiba, vol. 1, n. 2, ago. p. 107-29.
- BOLOGNESI, B.; CERVI, E. U. (2011). *Distribuição de recursos e sucesso eleitoral nas eleições 2006*: Dinheiro e tempo de HGPE como financiadores de campanha a deputado federal do Paraná. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG.
- BOURDOUKAN, A. Y. (2009). *O bolso e a urna*: financiamento político em perspectiva comparada. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- CARVALHO, N. R. (2009). Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. In: *Cadernos Metrópole*, São Paulo, vol. 11, n. 22, jul./dez, p. 367-384.
- CASTRO, I. (2005). *Geografia e política*: território, escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro RJ: Bertrand Brasil.
- CERVI, E. U. (2009). Instituições democráticas e financiamento de campanhas no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 e o financiamento público exclusivo de campanhas. *Anais*. 33º Encontro Anual da ANPOCS. Outubro de 2009, Caxambu, MG.
- _____. (2010). Financiamento de campanhas e desempenho eleitoral no Brasil: análise das contribuições de pessoas físicas, jurídicas e partidos políticos às eleições de 2008 nas capitais de Estado. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 4. Brasília, jul.-dez. 2010, p. 135-167.
- DEGENNE, A.; FORSÉ, M. (2007). *Introducing social networks*. Sage: Londres.
- FLEISCHER, D. (2002). As eleições municipais no Brasil: uma análise comparativa (1982-2000). *Opinião Pública*, vol. 8, n. 1, 2002.
- IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA [s/d]. *Atlas do censo demográfico 2010*. Disponível em <<http://censo2010.ibge.gov.br/apps/atlas/>>. Acesso em 18 jun. 2013.
- LEMIEUX, V.; OUMET, M. (2004). *Análise estrutural das redes sociais*. Lisboa: Instituto Piaget.
- LEMONS, L. B.; MARCELINO, D.; PEDERIVA; J. H. (2010). Porque dinheiro importa: a dinâmica das contribuições eleitorais para o Congresso Nacional em 2002 e 2006. *Opinião Pública*, vol. 16, n. 2, p.366-93
- MANCUSO, W. P; SPECK, B. W. (2012). *Financiamento empresarial e desempenho eleitoral no Brasil: um estudo das eleições para deputado federal em 2010*. Texto

apresentado no VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, Curitiba/PR.

PEIXOTO, V. M. (2009). Financiamento de campanhas: o Brasil em perspectiva comparada. *Perspectivas*, São Paulo, vol. 35, p. 91-116, jan./jun. 2009.

REIS, B. P. W.; FERREIRA, L. M.; FIALHO, F. M. (2011). *Reforma política e financiamento de campanhas*: anotações para uma taxonomia do financiamento eleitoral. Trabalho apresentado no GT 13 – “Financiamento político no Brasil” – do 35°. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu/MG.

RUBIO, D. F. (2004). Financiamento político en el Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. In: GRINER, S. *De las normas a las buenas prácticas*: el desafío del financiamiento político en América Latina. 1º ed. San Jose Costa Rica: OEA IDEA, 2004. p. 271-294.

_____. (2005). Financiamento de partidos e campanhas: fundos públicos versus fundos privados. *Novos estudos*. 2005, São Paulo, CEBRAP, n.73, p. 6-16. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002005000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em 14 maio 2012.

_____. (2005a). Financiamento de partidos e campanhas. *Novos Estudos*. São Paulo, CEBRAP, n. 73, nov. 2005. p. 5-15.

TSE – TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. [s.d]. *Repositório de dados eleitorais*. Brasília. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>. Acesso em 22 abr. 2012.

ZOVATTO, D. (2005). Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, n. 2, out., p. 287-336 .

Partidos na arena eleitoral: o financiamento das listas de candidatos a deputado federal no Rio de Janeiro em 2010¹

Rodrigo Dolandeli dos Santos

Resumo

Este artigo visa investigar o fluxo das doações de campanhas realizadas pelos partidos políticos nas eleições de 2010 para deputado federal no estado do Rio de Janeiro. O objetivo é, considerando a relevância dos recursos partidários no provimento das candidaturas nas últimas campanhas eleitorais, debater as características da distribuição deste financiamento em meio à competição interna das coligações. Nesse sentido, sustentamos, em comparação às demais fontes de doações permitidas pela legislação, a existência de maior associação entre os repasses financeiros das legendas e elites de candidatos com a força eleitoral proveniente de pleitos anteriores.

Palavras-chave: Financiamento de campanhas; partidos políticos; eleições.

Abstract

This article aims to investigate the donation flow of campaigns carried out by political parties in the 2010 elections for congressman in the state of Rio de Janeiro. The goal is – considering the relevance of party resources for delivering these applications in the past election campaigns – discuss the characteristics of the distribution of this funding amid the internal competition of coalitions. Thereby, we hold, comparing it to other sources of donations allowed by law, the existence of a greater association amongst the financial transfers of the parties and elites of candidates with electoral strength from previous elections.

Keywords: Campaign Funding; political parties; elections.

Artigo recebido em de 7 de agosto de 2013; aceito para publicação em 7 de dezembro de 2013.

Sobre o autor

Doutorando em Ciência Política na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: dolandeli@gmail.com

1. Este artigo é uma versão revisada do *paper* apresentado no III Fórum Brasileiro de Pós-graduação em Ciência Política realizado na Universidade Federal do Paraná (UFPR) em agosto de 2013. Agradeço imensamente a Bruno Wilhelm Speck e a Jeison Giovani Heiler, assim como aos pareceristas anônimos da *Paraná Eleitoral* pelas críticas e sugestões realizadas. No entanto, são de minha integral responsabilidade as conclusões aqui presentes.

Introdução

A observação dos dados acerca do financiamento político no Brasil tem revelado que nas últimas eleições, além do encarecimento das campanhas, as fontes de arrecadação alternaram de importância para os candidatos. Apesar das doações de grandes empresas continuarem somando a maior parte dos recursos financeiros movimentados na política, é igualmente perceptível o aumento do volume de dinheiro dos partidos destinado às candidaturas.

Este artigo visa investigar o fluxo dessas doações partidárias nas eleições para deputado federal no estado do Rio de Janeiro em 2010. Procuramos contribuir com o debate sobre o papel das legendas na arena eleitoral e contrastar, em certa medida, o argumento das doações “ocultas”². Sustentamos que o financiamento privado, em especial das empresas aos partidos e comitês financeiros de campanha, não se trata meramente de um benefício indireto a candidatos, mas sim de investimento em organizações, por sua vez, autônomas quanto ao repasse destes recursos. O objetivo do artigo é, considerando a evolução e a relevância do dinheiro do partido nas últimas eleições, debater as características deste fluxo financeiro em meio à competição eleitoral.

O texto se estrutura da seguinte forma: na primeira parte examinamos brevemente a literatura especializada sobre os partidos políticos e o financiamento de campanha. No segundo tópico realizamos uma análise empírica da distribuição de repasses das legendas com base nos dados eleitorais da prestação de contas das eleições de 2010 disponibilizados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

I. Partidos políticos e financiamento de campanha

Desde o clássico debate acerca da adaptação dos partidos à evolução das novas formas de competição nas democracias de massas (Epstein, 1967; Duverger, 1980; Kirchheimer, 2012), às ilações de

2. Este argumento consiste em uma crítica a doações empresariais feitas aos partidos e comitês financeiros durante as eleições. Tal lógica aponta a falta de transparência existente nas prestações de contas, visto que, doadores privados financiariam indiretamente candidaturas por meio de repasses partidários, sem que seus nomes fossem vinculados aos beneficiados. Portanto, as legendas seriam apenas organismos neutros e intermediadores de recursos.

uma dependência econômica cada vez maior das legendas frente ao Estado (Katz & Mair, 1995; Van Biezen, 2004; Zovatto, 2005), as pesquisas na área têm revelado importantes características sobre o papel político de atores e instituições.

As alterações substanciais da relação entre partido e sociedade, bem como, a profissionalização da organização partidária (Panebianco, 2005) e a centralidade do candidato nas campanhas (Wattenberg, 1991), importa-nos destacadamente para as reflexões pontuadas neste artigo.

No caso brasileiro, a eficácia das legendas nas eleições foi posta em xeque por uma parte considerável de pesquisadores. A baixa identificação partidária e a alta volatilidade eleitoral, características de nosso sistema político, seriam efeitos causados por arranjos institucionais, tais como, a junção de lista aberta e eleições proporcionais (Mainwaring, 2001). Em contrapartida, estudos enfatizam a força dos partidos na arena legislativa e no processo decisório do parlamento (Mueller & Pereira, 2003; Figueiredo & Limongi, 2001). Da mesma forma, funções essenciais como a constituição de alianças e coligações, assim como, a montagem da lista de candidatos, seriam coordenadas pela organização partidária (Tavares, 1999; Nicolau, 2006).

Neste sentido, temas como o recrutamento partidário e a seleção de candidatos enfocam as estratégias e características eleitorais das legendas, para além dos aspectos formais. A relação existente entre oferta e demanda no cotidiano dos partidos é pautada pelo modo como os atores são selecionados. Ou seja, “porteiros” (Gallagher & Marsh, 1988) filtram a oferta de aspirantes de acordo com a demanda partidária. Aqui, as práticas (formais ou não) caracterizam o nível de competitividade política e de democracia interna das legendas (Hazan, 2002; Freidenberg, 2003), sendo o controle sobre a lista de candidatos nas eleições um fator estratégico (Braga, 2008). Especificamente sobre o Rio de Janeiro, Carneiro (2009) revelou táticas de seleção praticadas por lideranças partidárias fluminenses na disputa para deputado federal de 2006. Segundo a autora, os selecionadores utilizaram critérios nem sempre convergentes, embora o potencial eleitoral, em especial dos políticos com mandato parlamentar, tenha se destacado no ajuizamento das escolhas.

Dito isto, a mobilização de recursos financeiros poderia significar a constituição de um ordenamento informal das coligações nas eleições proporcionais (Schmitt, Carneiro & Kuschnir, 1999;

Albuquerque, Steibel, Carneiro, 2008)³. Afinal, o dinheiro é um recurso básico para controlar a organização, mesmo em períodos não eleitorais (Sartori, 2005; Panebianco, 2005).

O paradoxo desse debate é que aspectos informais podem servir como parâmetro de importância do partido na arena eleitoral. Contudo, se pensarmos em estabilidade do sistema partidário como um efeito da existência de organizações fortes, antes, é preciso que estas tenham valor em si mesmo, sob a pena de serem somente arranjos organizacionais que disputam eleições (Panebianco, 2005).

Quanto ao financiamento de campanha, que é objeto de debates não somente no meio acadêmico e político, mas também em vários grupos na sociedade, como movimentos sociais, associações empresariais, ONGs militantes no âmbito da transparência política e movimentos contra a corrupção. De uma forma geral, o dinheiro nas eleições é visto como um elemento externo ao processo democrático, fonte de distorção da competição e da representação política⁴.

No Brasil a dinâmica das doações é bastante complexa e nem sempre muito clara. São vários os tipos de comitês financeiros específicos para cada cargo eletivo, sendo também opcional a constituição de um comitê financeiro único, cuja prestação de contas, tanto das candidaturas proporcionais, quanto das executivas, é feita de maneira unificada. Além disso, as direções estaduais de diferentes partidos podem receber e doar recursos entre si, valendo o mesmo procedimento para os comitês eleitorais. Dessa forma, estes repasses partidários podem ser considerados, tanto entrada, quanto saída, do fluxo financeiro⁵.

3. Schmitt, Carneiro e Kuschnir (1999) afirmaram que a distribuição do HGPE (Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral) criava um ordenamento “informal” da lista de candidatos que, ao mesmo tempo fortalecia a organização partidária e implicava no sucesso eleitoral dos competidores beneficiados. Apesar de contestarem o fator HGPE como determinante do êxito político dos candidatos, Albuquerque, Steibel e Carneiro (2008) concordam que o mesmo serve de instrumento para os partidos se fortalecerem na arena eleitoral.
4. Há um número considerável de pesquisas recentes sobre o papel do dinheiro na política que pode ser visto no balanço feito por Mancuso (2012). Os estudos sobre a importância do dinheiro nas eleições têm se diversificado e especializado em análises relacionadas a variáveis diversas como, por exemplo, o HGPE, o empresariado e segmentos econômicos, as emendas parlamentares e as pesquisas eleitorais.
5. Em termos práticos, a base de dados do TSE também apresenta alguns problemas

Boa parte da literatura internacional sobre financiamento de campanha, em particular a norte-americana, trata da competição política e trajetória do candidato. Nessa perspectiva, Jacobson (1978) demonstrou como o potencial econômico dos desafiantes tem forte impacto no processo eleitoral. Ou seja, o autor evidenciou que o dinheiro mobilizado nas campanhas pelos *challengers* nos EUA serviria de parâmetro aos *incumbents*, instados pela pressão advinda do nível de competitividade do pleito. Guardadas as diferenças institucionais entre os países, no Brasil, mesmo não se tratando de eleições majoritárias, a forte concorrência pode determinar também o custo da campanha. Conforme veremos na análise empírica do artigo, as coligações com maior número de candidatos eleitoralmente fortes foram as mais elevadas em gastos partidários.

2. Metodologia e construção das variáveis

Para analisarmos o fluxo dos repasses partidários, escolhemos as eleições legislativas no Rio de Janeiro em virtude da magnitude de seu colégio eleitoral (o terceiro maior do país) e do nível de competitividade dos principais partidos nacionais. Também optamos pela observação das candidaturas a deputado federal, pois arrecadaram a maior parte do financiamento político no estado.

Quanto à unidade de análise, preferimos delimitar as doações de campanha e os votos às respectivas chapas eleitorais. Isso significa que a unidade não será o partido, mas sim a lista de candidatos⁶. Assim, ponderamos a concorrência interna da coligação proporcional, obtendo um quadro mais apropriado do peso do dinheiro partidário e da competição nestas listas.

quanto à sistematização desse fluxo financeiro entre candidatos, partidos e comitês. Por exemplo, na coleta e sistematização dos dados em alguns casos vimos o mesmo número de CNPJ ser correspondente a um comitê partidário em uma doação e, em outro financiamento, ser referente ao candidato da eleição majoritária. Ou seja, neste caso o mesmo CNPJ identificava tanto o nome de um candidato, quanto o de um comitê eleitoral em diferentes doações. Nessas situações optamos por marcar todas as doações do CNPJ como doação partidária, haja vista, o papel central do candidato da eleição majoritária na estratégia da legenda e na coordenação do processo eleitoral.

6. Foram 15 listas de candidatos e 26 partidos políticos que disputaram a eleição para deputado federal em 2010. Porém, apenas 5 tiveram partidos coligados: (PP-PMDB-PSC); (PPS-DEM-PSDB); (PMN-PSB); (PTB-PTN-PSDC-PHS-PTC) e (PSL-PRTB-PRP).

As variáveis pesquisadas são as doações de campanha designadas *diretamente* aos candidatos e o desempenho político dos mesmos. Na primeira parte da análise empírica descrevemos o fluxo financeiro, constituído da soma dos repasses, tanto dos comitês eleitorais, quanto dos organismos diretivos. Inferimos que as características de tal distribuição entre as listas possam sugerir pistas autênticas acerca dos critérios de seleção de candidatos e quanto ao alcance do padrão de financiamento.

A hipótese principal deste artigo é que os partidos, em meio à forte concorrência por recursos, inclinam-se a apostar em uma elite de candidatos com relevância política já reconhecida pelo desempenho em eleições anteriores. Como o caráter da aposta implica em certo risco, compararemos os resultados entre a votação e as doações partidárias para avaliarmos o “retorno” eleitoral obtido.

Portanto, na segunda parte da análise empírica testaremos a associação entre os repasses partidários e este potencial eleitoral *conhecido* dos competidores. Ou seja, neste ponto, o dinheiro será tratado como variável dependente explicada pela trajetória política. Em meio à desproporção com que os atores mobilizam recursos na sociedade, não apenas financeiros, mas, sobretudo, ideológicos e organizacionais (Przeworski, 1994), fica patente que a força dos competidores e os critérios distributivos da organização partidária se relacionam.

Embora exista ampla literatura derivada do debate sobre dinheiro e competição política, já mencionada na seção anterior, na qual *incumbents* e *challengers* servem como variáveis centrais, preferimos incluir também outros atributos importantes que sinalizam a força eleitoral do candidato. Neste intuito, calculamos o Número Efetivo de Candidatos (NEC)⁷ com base na votação de 2006. De tal modo, que conseguimos agrupar, não somente os eleitos, mas igualmente os políticos que eventualmente assumiram o mandato parlamentar por sua condição de suplência, ou mesmo aqueles que apenas tenham sido bem votados na campanha anterior⁸.

7. Calculamos o NEC utilizando a fórmula do Número Efetivo de Partidos (NEP), criada por Laakso e Taagepera (1979) para analisar fragmentação partidária ($1/\sum p_i^2$). Este cálculo tem sido usado com frequência nos estudos de ciência política como medida de dispersão. O objetivo é simplificar a análise traduzindo os valores de variáveis contínuas em variáveis categóricas.

8. Outras características poderiam ajustar essa análise, como, por exemplo, a

Nesta segunda parte testaremos ainda a associação entre a força eleitoral anterior dos concorrentes e as diferentes fontes de doação⁹. O suposto é que o dinheiro, na condição de variável dependente, seja amparado por variáveis explicativas específicas. Portanto, os recursos das legendas nas eleições, quando destinados às candidaturas, seriam mais fortemente correlacionados a elites de candidatos do que as doações de outras fontes. Haveria nos partidos, por assim dizer, uma lógica predominantemente retrospectiva, distinta, por exemplo, do financiamento das empresas, hipótese que testaremos adiante.

3. Origem e destino dos recursos partidários

Nesta segunda parte do artigo nos dedicamos a descrever a origem dos recursos partidários e em seguida sua distribuição. Tendo em vista que o fundo partidário, por si só, é insuficiente para suprir os custos de manutenção organizativa das legendas e, concomitantemente, os gastos de campanha, de onde viria, afinal, o dinheiro na política¹⁰?

Nas eleições de 2010 no Rio de Janeiro, vemos, por exemplo, que cerca de 60% dos recursos de comitês financeiros eleitorais e das direções partidárias foram provenientes de doações empresariais, conforme descrição do Quadro 1.

inclusão de políticos com mandato nas câmaras de vereadores ou que tiveram funções importantes na administração pública, bem como ocupantes de postos estratégicos na organização partidária. Entretanto, considerando os objetivos do presente artigo, utilizamos apenas o desempenho eleitoral dos candidatos em 2006, ficando como agenda de pesquisa um modelo mais completo.

9. Neste ponto, faz-se necessário notar as diversas fontes previstas pela regra eleitoral: recursos próprios; doações de pessoas físicas; doações de pessoas jurídicas; doações de outros candidatos, comitês financeiros ou partidos políticos; repasse de recursos provenientes do Fundo Partidário; receita decorrente da comercialização de bens ou da realização de eventos. A legislação também estabelece alguns tetos: 2% da arrecadação de pessoas jurídicas com base no ano anterior e 10% do rendimento das pessoas físicas com referência ao imposto de renda declarado no ano anterior. Entretanto, várias fontes no âmbito da pessoa jurídica são vetadas. Tais informações podem se encontradas detalhadamente na Lei 9.504 de 1997.
10. O Fundo Partidário é composto de recursos orçamentários da União e de multas pagas à Justiça Eleitoral, sendo 95% destes recursos distribuídos proporcionalmente ao desempenho eleitoral dos partidos e os 5% restantes igualmente repassados a todas as legendas. Em 2009, por exemplo, o fundo partidário destinado a todas as legendas somou R\$ 211,3 milhões, enquanto que as eleições de 2010 custaram R\$ 4,2 bilhões em todo país.

Quadro 1. Origem do financiamento dos recursos partidários. Eleição 2010 – Rio de Janeiro

Origem	Recursos Partidários	%
Empresas	R\$ 54.747.466,70	59,9%
Recursos Partidários	R\$ 33.585.170,34	36,8%
Indivíduos	R\$ 2.633.694,59	2,9%
Outros Candidatos	R\$ 372.120,50	0,4%
Outros Recursos	R\$ 23.292,01	0,0%
Soma	R\$ 91.361.744,14	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

Quanto ao *destino* das doações das legendas, o Quadro 2 nos apresenta a direção desse volume. As campanhas para deputado federal e estadual consumiram juntas mais da metade do orçamento de doações partidárias, o que se justifica pelo fato da eleição proporcional ser constituída por bem mais candidaturas do que a disputa majoritária.

Quadro 2. Destino das doações dos recursos partidários. Eleições 2010 - Rio de Janeiro

Destino das Doações	Recursos Partidários	%	N
Deputado Federal	R\$ 45.330.269,82	38,2%	436
Deputado Estadual	R\$ 25.496.818,85	21,5%	895
Senador	R\$ 22.320.732,44	18,8%	7
Recursos Partidários	R\$ 17.409.188,84	14,7%	23
Governador	R\$ 7.454.296,58	6,3%	6
Outros*	R\$ 803.417,17	0,7%	3
Soma	R\$ 118.814.723,70	100,0%	

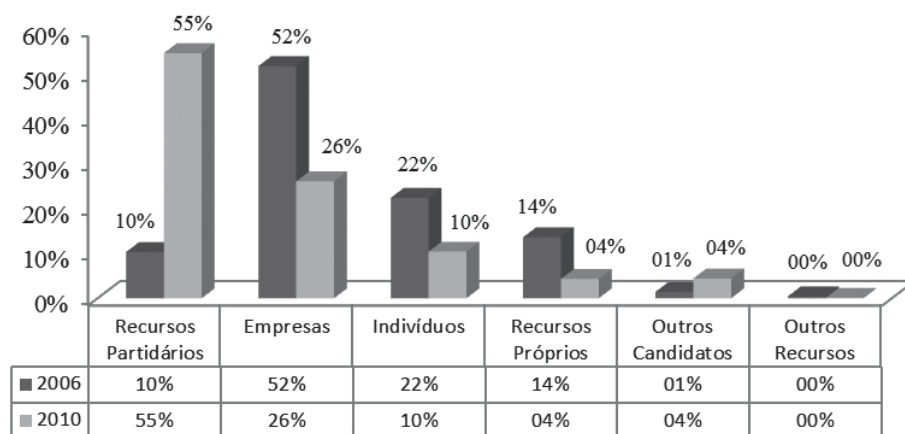
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE.

* Candidatos a vice-governador e a suplente de senador também prestaram contas ao TSE.

Não obstante, a despeito do “abastecimento” do dinheiro partidário pelas empresas, o financiamento direto do empresariado aos candidatos a deputado federal na eleição de 2010 reduziu significativamente se comparado à eleição de 2006.

O gráfico abaixo descreve a porcentagem de cada fonte de financiamento sobre a arrecadação dos candidatos à Câmara dos Deputados nas eleições de 2006 e 2010¹¹. Nele notamos uma inversão da predominância das origens das doações e a clara evolução dos repasses diretos das legendas aos candidatos. Em 2006, mais da metade destes recursos eram provenientes de empresas. Na eleição de 2010, o partido passou a ser o maior provedor das candidaturas.

Gráfico I. Recursos partidários destinados a candidatos a Deputado Federal. Eleições de 2006 e 2010 - Rio de Janeiro



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

No Quadro 3, produzimos uma escala ordinal de recursos partidários (R.PAR), dividida por quartis, para delinear a distribuição destes repasses. De tal modo que as linhas indicam a porcentagem do capital do partido sobre a arrecadação individual e as colunas descrevem a porcentagem que este dinheiro doado ao candidato representou sobre o orçamento partidário da sua respectiva lista. Em última análise, de um lado temos o impacto do dinheiro partidário na receita individual (considerando todas as fontes) e do outro, o peso desse repasse sobre as finanças dos partidos.

11. Trabalhar com porcentagens de doações de campanha entre as eleições foi uma solução metodológica utilizada por Speck (2011) para padronizar as comparações e evitar problemas de mensuração das moedas, como a inflação, por exemplo.

Quadro 3. Recursos partidários e financiamento das candidaturas.

% do R.PAR sobre Financiamento Individual do candidato 100% a 76%		% do R.PAR ao candidato sobre o Financiamento da Lista						
		75% a 51%	50% a 26%	25% a 1%	Sem R.PAR.	Soma	%	
ELEITOS	100% a 76%	0	2	1	6	0	9	19,6%
	75% a 51%	0	1	2	7	0	10	21,7%
	50% a 26%	0	0	0	8	0	8	17,4%
	25% a 1%	1	0	1	14	0	16	34,8%
	Sem R.PAR.	0	0	0	0	3	3	6,5%
	Sem Prestação	-	-	-	-	-	-	-
	Soma	1	3	4	35	3	46	100,0%
	%	2,2%	6,5%	8,7%	76,1%	6,5%	100%	
TODOS	100% a 76%	0	2	4	154	0	160	21,3%
	75% a 51%	0	1	3	49	0	53	7,1%
	50% a 26%	2	0	0	56	0	58	7,7%
	25% a 1%	1	0	1	164	0	166	22,1%
	Sem R.PAR.	0	0	0	0	175	175	23,3%
	Sem Prestação	-	-	-	-	139	139	18,5%
	Soma	3	3	8	422	303	751	100,0%
	%	0,4%	0,4%	1,1%	56,2%	40,3%	100%	

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos dados do TSE

Quando examinamos apenas os eleitos, notamos que a porcentagem de concorrentes não beneficiados (6,5%) com repasses partidários foi bem menor se comparada com a relação total de candidaturas (23,3%)¹². Se somarmos estes candidatos sem R.PAR aos 18,5% que sequer prestaram contas ao TSE, encontramos 41,8% do universo dos competidores sem qualquer recurso do partido, evidenciando o quão heterogênea é a disputa política. No entanto, em meio a este cenário, para uma parte considerável de atores sem força política e qualquer perspectiva de êxito a organização partidária foi a maior doadora¹³. Afinal, alcançar o quociente eleitoral requer dos selecio-

12. Somente três candidatos eleitos não receberam quaisquer recursos partidários de suas legendas: Aluizio dos Santos Junior (PV); Arolde de Oliveira (DEM) e Washington Reis (PMDB). Confirmar valores no Anexo 1.

13. Para 213 candidatos o dinheiro do partido impactou em mais de 51% o financiamento de campanha (soma das linhas 100% a 76% e 75% a 51%). Desta lista,

nares de candidatos uma estratégia não limitada exclusivamente aos “puxadores” de votos (Carneiro, 2009).

Se considerarmos como critério de concentração os repasses acima de 51% do orçamento partidário da lista, veremos que poucos concorrentes tiveram doações tão fartas¹⁴. Além disso, a receita de mais da metade dos candidatos (422) significou um impacto de no máximo 25% das finanças de suas respectivas listas (coluna 25% a 1%)¹⁵. Este nível de concentração dos recursos será evidenciado nos cálculos de dispersão a seguir.

4. Fluxo de financiamento partidário e as listas de candidatos

As características do fluxo do dinheiro das legendas nos remetem à necessária observação da correlação destes dados com a distribuição dos votos em cada coligação. No Quadro 4, com base no coeficiente de correlação Pearson (r), encontramos forte associação

apenas 19 estiveram entre os eleitos: (PTB-PTN-PSDC-PHS-PTC) – Walney da Rocha (PTB); (PT) – Benedita da Silva e Jorge Bittar; (PRB) – Vitor Paulo Araújo dos Santos; (PR) – Anthony Garotinho; (PPS-DEM-PSDB) – Rodrigo Maia (DEM); (PP-PMDB-PSC) – Hugo Leal e Filipi Pereira (PSC), Simão Sessim, Jair Bolsonaro e Júlio Lopes (PP), Adrian Mussi, Edson Ezequiel, Eduardo Cunha, Alexandre José dos Santos e Leonardo Picciani (PMDB); (PMN-PSB) – Alexandre Cardoso (PSB); (PDT) – Sérgio Zveiter; (PCdoB) – Jandira Feghali. Para verificar valores destes candidatos, observar o Anexo 1.

14. Somente seis candidatos tiveram doações partidárias que concentraram 51% ou mais do financiamento partidário das suas respectivas coligações (soma das colunas 100% a 76% e 75% a 51%). Estes concorrentes foram: Alfredo Syrkis (PV); Anthony Garotinho (PR); Jandira Feghali (PCdoB); Vitor Paulo Araújo dos Santos (PRB); Vinicius Cordeiro (PTdoB) e Hiran Roedel (PCB). Apenas os dois últimos não foram eleitos. Para verificar valores, observar o Anexo 1.
15. Dentre os 46 deputados eleitos, as doações partidárias de 35 estiveram nesta marca: (PTB-PTN-PSDC-PHS-PTC) – Walney Rocha (PTB) e Felipe Bornier (PHS); (PT) – Benedita da Silva, Edson Santos, Jorge Bittar, Alessandro Molon e Luiz Sérgio; (PSOL) – Jean Wylis; (PSL-PRTB-PRP-PRTB) – Áureo Lidio Moreira Ribeiro (PRTB); (PR) – Adilson Soares, Neilton Mulin, Paulo Cesar da Guia Almeida, Jorge de Oliveira, Francisco Floriano de Sousa Silva, Paulo Feijó e Liliam Sá de Paula; (PPS-DEM-PSDB) – Otávio Leite e Andreia Zito (PSDB), Stepan Nercessian (PPS); (PP-PMDB-PSC) – Hugo Leal e Filipi Pereira (PSC), Simão Sessim, Jair Bolsonaro e Júlio Lopes (PP), Adrian Mussi, Rodrigo Bethlem, Edson Ezequiel, Eduardo Cunha, Alexandre José dos Santos, Pedro Paulo Carvalho Teixeira e Leonardo Picciani (PMDB); (PMN-PSB) – Romário de Souza e Glauber Braga (PSB); (PDT) – Marcelo Viviani Gonçalves e Miro Teixeira. Para verificar valores, observar o Anexo 1.

entre as variáveis, aproximadamente 0,6. Apesar de algumas listas terem alcançado correlação positiva quase perfeita, como, por exemplo, PRB (0,99), PCdoB (0,98) e PR (0,96), outras, PT do B e a coligação PTB-PTN-PSDC-PHS-PTC, apresentaram correlações fracas, respectivamente 0,16 e 0,38, embora também positivas.

Quadro 4. Coeficiente Correlação de Pearson (r) entre voto e recursos partidários¹⁶

Coligações (Lista de candidatos)	N Candidato	%	Voto (Soma)	%	R.PAR (Soma)	%	Pearson (r)
PRB	55	7,4%	239.578	3,2%	R\$ 839.207,70	1,4%	0,98726
PC do B	33	4,4%	274.513	3,7%	R\$ 2.340.314,45	4,3%	0,98032
PR	65	8,7%	1.188.629	15,9%	R\$ 2.334.438,56	6,2%	0,95617
PSOL	36	4,8%	294.220	3,9%	R\$ 36.587,21	0,6%	0,80068
PP / PMDB / PSC	80	10,7%	1.990.952	26,7%	R\$ 26.042.584,84	44,1%	0,72662
PDT	42	5,6%	452.625	6,1%	R\$ 1.450.776,03	5,7%	0,64746
PMN / PSB	77	10,3%	563.144	7,6%	R\$ 1.791.113,45	4%	0,63381
PSL / PRTB / PRP	69	9,2%	198.837	2,7%	R\$ 49.032,00	1,2%	0,62938
PPS/DEM/PSDB	79	10,6%	816.775	11%	R\$ 3.397.933,41	12,2%	0,60526
PV	47	6,3%	275.024	3,7%	R\$ 128.906,29	1,9%	0,56835
PT	43	5,8%	660.365	8,9%	R\$ 5.138.442,50	12,6%	0,55912
PTB/PTN/ PSDC/PHS/PTC	77	10,3%	345.487	4,6%	R\$ 1.759.796,50	5,1%	0,37613
PT do B	43	5,8%	146.183	2%	R\$ 20.000,00	0,7%	0,15992
Soma	746 ¹	100%	7.454.543	100%	R\$ 45.329.132,94	100%	0,5591

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

Considerando a elevada correlação do quadro acima, associada ao fato das doações dos partidos terem provido mais da metade da receita dos candidatos (Gráfico 1), aferimos a importância significativa da organização partidária nas eleições. No entanto, como esses valores foram distribuídos?

16. Os estudos sobre financiamento de campanha já demonstraram existir uma correlação positiva entre dinheiro e voto. Porém, a forte associação não indica, necessariamente, a direção da causalidade entre as variáveis. Assim sendo, uma das questões principais do estudo sobre o financiamento político, que também constitui uma profícua agenda de pesquisa sobre o tema, é compreender as relações de causa e efeito em meio às possibilidades de mútua determinação das variáveis (Mancuso, 2012). Todavia, neste quadro nos ocupamos apenas a analisar a forte correlação encontrada.

Inicialmente examinamos a dispersão dos recursos e da competição eleitoral entre as listas de candidatos, com base nos cálculos de Coeficientes de Variação¹⁷. Constatamos no Quadro 5 que a distribuição dos votos foi mais homogênea (3,47) do que a distribuição de recursos partidários (4,01). Ou seja, a votação teve menor variabilidade sobre a média, sendo menos dispersa, se comparada ao fluxo do capital partidário¹⁸.

Quadro 5. Coeficiente de Variação (CV) entre votos e recursos partidários

Coligações (Lista de candidatos)	N Candidatos	CV RPAR	CV VOTO	Índice CV	Média CV
PR	65	5,13430	7,25046	-2,11616	6,192380
PRB	55	3,45345	4,47124	-1,01779	3,962345
PMN / PSB	77	4,45957	2,94695	1,51262	3,703260
PV	47	4,46606	2,58910	1,87696	3,527580
PT do B	43	5,47723	1,46258	4,01465	3,469905
PC do B	33	3,50907	2,96547	0,54360	3,237270
PSOL	36	2,01321	4,24432	-2,23111	3,128765
PPS / DEM / PSDB	79	3,50899	1,93626	1,57273	2,722625
PDT	42	3,44060	1,89091	1,54969	2,665755
PTB / PTN / PSDC / PHS / PTC	77	3,04918	1,95086	1,09832	2,500018
PSL / PRTB / PRP	69	2,57894	1,97505	0,60389	2,276997
PT	43	2,02120	1,47546	0,54574	1,748330
PP / PMDB / PSC	80	2,02794	1,44539	0,58255	1,736665
Soma		4,01273	3,47106	0,54167	3,741895

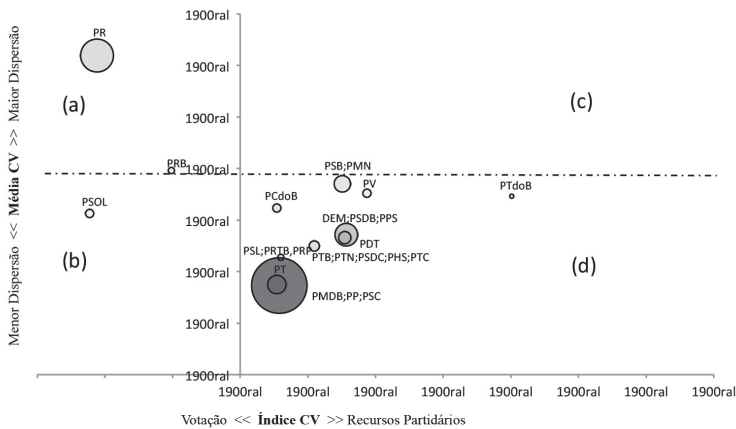
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

17. O coeficiente de variação é a razão entre o desvio padrão e a média. Fizemos este cálculo tanto para os recursos partidários, quanto para o voto, dentro de cada grupo, padronizando o desvio e comparando a variabilidade das distribuições sobre a média.
18. Com respeito às doações partidárias, PT do B (5,48) e PR (5,13), por exemplo, tiveram coeficiente de variação acima de 5 de um lado, apresentando maior heterogeneidade, e do outro PT (2,02) e a coligação PP-PMDB-PSC (2,03) ficaram próximos de 2. O mesmo ocorreu com a distribuição do voto. A lista do PR teve a maior variabilidade (7,25) e a coligação PP-PMDB-PSC a menor (1,45).

O Quadro 5 também nos traz a média aritmética entre os coeficientes de variação, dimensionando a dispersão conjunta do dinheiro dos partidos e os votos¹⁹. No entanto, somente calcular a média distorce o valor real do desvio de cada termo. Assim, criamos um Índice de Coeficiente de Variação para analisarmos onde essa dispersão foi maior²⁰.

No Gráfico 2, além de considerarmos esta relação entre os valores da Média e do Índice CV, ajustamos da mesma forma os gastos partidários e votação. Assim, o tamanho dos círculos é proporcional à porcentagem dos votos da lista sobre o total de votos das eleições. Ao passo que a transparência é regulada ao peso de R.PAR da coligação sobre o montante de financiamento partidário do pleito. Logo, quanto maior o círculo, mais votos a coligação obteve, e quanto mais escuro for, maior a quantia empregada pelo partido em comparação às demais²¹.

Gráfico 2. Média e Índice de Coeficiente de Variação (CV) entre votação e recursos



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

19. A Média CV foi calculada pela soma dos valores do coeficiente de variação de R.PAR e do VOTO dividida pela quantidade de variáveis, no nosso caso duas (R.PAR e VOTO): .
20. O Índice CV foi calculado pela subtração do valor encontrado em CV R.PAR pelo valor de CV VOTO: . O valor positivo do Índice CV nos diz que a lista foi mais heterogênea na distribuição dos recursos partidários do que na votação de seus candidatos. O valor negativo indica que a distribuição da votação foi mais homogênea do que a do fluxo de R.PAR da lista.
21. Os valores referentes à votação e ao R.PAR estão descritos no Quadro 4. Enquanto que os coeficientes de variação se encontram no Quadro 5.

Ao traçarmos uma linha no eixo vertical, correspondente ao valor 3,74 da Média CV total (ver Quadro 5), observamos que as listas de candidatos se posicionaram em 3 quadrantes:

a. Competição menos equilibrada e maior inclusão em R.PAR²²: nestas listas podemos conferir menor competitividade em face da alta Média CV (acima de 3,74). Isto significa níveis elevados de dispersão tanto na votação, quanto na distribuição dos recursos partidários. No entanto, o Índice CV negativo indica que o desvio padrão da distribuição R.PAR foi menor se comparado ao desvio da votação dos candidatos, atribuindo, por assim dizer, um fluxo distributivo mais “inclusivo” quanto ao financiamento das legendas.

b. Competição mais equilibrada e maior inclusão em R.PAR²³: nestas listas atribuímos maior competitividade devido à menor média CV (abaixo de 3,74), sugerindo níveis mais baixos de dispersão tanto na votação, quanto na distribuição dos recursos partidários. Aqui, o grau de variabilidade confere maior igualdade na disputa política do que os valores apresentados no Quadrante A, apesar de ambos os grupos terem Índice CV negativo. Em vista dos demais grupos, este quadrante poderia ser considerado o mais “inclusivo” em se tratando de repasses partidários.

c. Competição mais equilibrada e menor inclusão em R.PAR²⁴: este quadrante diferencia-se dos dois anteriores por apresentar maior variabilidade do voto em comparação aos repasses dos partidos. Ainda que, a exemplo do Quadrante B, tenha havido menor desi-

22. Este grupo está localizado no quadrante superior esquerdo (a) e foi composto por duas listas de candidatos: (PR) e (PRB). Tendo a lista do PR como a mais desigual em votos (7,3) e em distribuição de recursos partidários (5,1).

23. Este grupo está localizado no quadrante inferior esquerdo (b) e foi composto por apenas um partido: (PSOL). Aqui, o Índice CV mais negativo indica maior equidade na distribuição de recursos partidários.

24. Este grupo está localizado no quadrante inferior direito (c) e foi composto por dez listas: (PTdoB); (PMN-PSB); (PV); (PCdoB); (PPS-DEM-PSDB); (PTB-PTN-PSDC-PHS-PTC); (PDT); (PSL-PRTB-PRP); (PT) e (PP-PMDB-PSC). O destaque foi para a lista PP-PMDB-PSC que obteve os menores níveis de dispersão tanto da Média CV (1,74), quanto do Índice CV (0,58). A primeira medida retrata a maior competitividade dentro da lista e a segunda uma proporção quase perfeita entre as variabilidades de R.PAR e voto.

gualdade dos candidatos por causa da Média CV abaixo de 3,74, percebemos que a competitividade traduzida na votação não foi acompanhada pelo fluxo do financiamento partidário. Em outras palavras, a distribuição R.PAR foi a mais heterogênea destas duas variáveis.

Mesmo sendo possível encontrar tendências de distribuições dos recursos entre as listas, vimos que, é no Quadrante C onde a maioria das coligações se encontra²⁵. A característica desse grupo sugere que a hipótese principal do artigo esteja correta. Se a distribuição dos votos é mais difusa do que a dos repasses partidários, há sinal de que, ou as legendas não têm finanças suficientes para custear candidaturas que despontam com força na campanha, ou a organização partidária coordena a distribuição de forma inclinada a beneficiar poucos atores. Como a maior fonte de financiamento dos candidatos advém da receita dos partidos, ficamos com a segunda proposição. O texto da próxima seção nos remete a pensar em elites de candidatos com potencial político reconhecido pelo desempenho anterior, que terminam por arrecadar a maior parte deste capital partidário empregado na arena eleitoral analisado acima.

5. Recursos partidários e o potencial eleitoral do candidato

A significância estatística da relação entre candidatos fortes eleitoralmente e os recursos partidários será analisada nesta seção. Para isto calculamos o Número Efetivo de Candidatos (NEC), cujo procedimento empregamos na distribuição das doações das legendas de 2010, identificando os atores que receberam doações “efetivas” de seus partidos. Para efeito de comparação também realizamos o mesmo cálculo para a votação²⁶.

25. Neste gráfico vemos que apenas o Quadrante D não foi preenchido por qualquer coligação. Seria o grupo menos “inclusivo” por indicar maior dispersão no voto e na distribuição de recursos partidários.

26. O cálculo serve para ordenar e categorizar os candidatos, conforme já descrito na seção anterior sobre a metodologia empregada no artigo. Por exemplo, se o cálculo NEC dos votos de uma lista for 3,7, estabelecemos o critério de corte, para esta lista, aproximando o valor para 4. Assim, ordenamos os quatro mais votados como “efetivos”. Ou seja, o corte para estabelecermos as candidaturas efetivas é variável para cada lista de acordo com o valor NEC encontrado. O mesmo procedimento foi realizado com os repasses partidários. Este cálculo aplicou-se

Quadro 6 – Candidatos efetivos em voto e em recursos partidários

Listas de Candidatos	NEC VOTO 2010				NEC R.PAR 2010			NEC VOTO 2006		
	N	N	% Lista	%Total	N	% Lista	%Total	N	% Lista	%Total
PP / PMDB / PSC	80	23	28,8%	19,2%	13	16,3%	21,3%	20	25,0%	32,8%
PPS / DEM / PSDB	79	13	16,5%	10,8%	5	6,3%	8,2%	8	10,1%	13,1%
PT	43	10	23,3%	8,3%	6	14,0%	9,8%	7	16,3%	11,5%
PR	65	3	4,6%	2,5%	2	3,1%	3,3%	6	9,2%	9,8%
PDT	42	9	21,4%	7,5%	3	7,1%	4,9%	5	11,9%	8,2%
PMN / PSB	77	6	7,8%	5,0%	3	3,9%	4,9%	4	5,2%	6,6%
PTB / PTN / PSDC/ PHS / PTC	77	15	19,5%	12,5%	6	7,8%	9,8%	4	5,2%	6,6%
PT do B	43	11	25,6%	9,2%	1	2,3%	1,6%	3	7,0%	4,9%
PC do B	33	3	9,1%	2,5%	2	6,1%	3,3%	2	6,1%	3,3%
PSOL	36	1	2,8%	0,8%	5	13,9%	8,2%	1	2,8%	1,6%
PSL / PRTB / PRP	69	15	21,7%	12,5%	8	11,6%	13,1%	1	1,4%	1,6%
PV	47	5	10,6%	4,2%	2	4,3%	3,3%	-	0,0%	0,0%
PRB	55	2	3,6%	1,7%	4	7,3%	6,6%	-	0,0%	0,0%
PSTU	4	3	75,0%	2,5%	-	0,0%	0,0%	-	0,0%	0,0%
PCB	1	1	100,0%	0,8%	1	100,0%	1,6%	-	0,0%	0,0%
Soma	751	120	16,0%	100,0%	61	8,1%	100,0%	61	8,1%	100,0%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

Acima, vemos que apenas 16% dos candidatos foram “efetivos” eleitoralmente em suas respectivas listas. Enquanto que a mesma contagem dos recursos partidários acusou um número ainda menor (8,1%)²⁷. Se considerarmos a forte correlação entre dinheiro e voto, é curioso notar a soma de competidores beneficiados com fartos gastos partidários bem abaixo do número de candidatos eleitoralmente competitivos em 2010²⁸. Ao final da seção anterior conferimos

a todas as coligações, independentemente se as mesmas alcançaram o quociente eleitoral ou não. Dessa forma, examinamos as características de votação e de distribuição de recursos também em listas mais fracas, simplificando a análise ao traduzirmos variáveis contínuas para categóricas.

27. Coube à coligação PMDB-PP-PSC o maior número tanto em voto (19,2%), quanto em R.PAR (21,3%), bem como, a maior quantidade de candidatos efetivos em 2006 (32,8%).
28. De todas as listas, apenas PSOL e PRB tiveram mais candidatos com doações partidárias “efetivas” do que com votação relevante em 2010.

o mesmo padrão assimétrico de distribuição entre estes recursos e votos encontrado na maioria das coligações²⁹.

Quando observarmos detalhadamente os dados, compreendemos a dimensão de tais diferenças. Assim sendo, constatamos que dentre os 120 candidatos efetivos em voto de 2010, apenas 46 também receberam doações relevantes em suas coligações, ainda que tenham reunido R\$ 38,1 milhões ou 84% das finanças partidárias empregadas aos candidatos a deputado federal (R\$ 45,3 milhões)³⁰. Isso confirma que pouquíssimos atores concentraram muitos recursos e também votos.

Quanto às 61 candidaturas NEC VOTO 2006, dois terços (41) delas foram efetivas em voto em 2010, captando 65,5% do total do gasto partidário ou R\$ 29,7 milhões. Além disso, quase metade (27) também receberam quantias relevantes dos partidos (NEC R.PAR 2010), somando R\$ 29,9 milhões ou 66% do total de recursos fornecidos pelas legendas (R\$ 45,3 milhões)³¹.

Quadro 7. Fontes de financiamento e Voto destinados a candidatos fortes eleitoralmente (NEC VOTO 2006)

Coligação	R.PAR	R.EMP	R. PRÓPRIO	R. OUTROS	R.IND	Soma	Voto 2010
PSOL	32,7%	-	19,1%	35,6%	48,6%	37,9%	81,8%
PP / PMDB / PSC	87,1%	68,3%	63,5%	78,2%	37,6%	80,9%	65,5%
PPS / DEM / PSDB	84,5%	77,4%	63,3%	49,7%	29,2%	72,0%	55,0%
PT	60,6%	57,5%	63,7%	24,0%	54,8%	57,7%	48,1%
PMN / PSB	48,3%	14,7%	9,5%	11,2%	49,5%	39,2%	42,6%
PDT	48,8%	40,9%	29,7%	41,8%	37,6%	41,7%	31,9%
PT do B	100,0%	43,4%	44,4%	47,7%	15,2%	38,3%	29,9%
PC do B	27,6%	37,5%	20,6%	41,8%	14,4%	28,9%	20,6%
PTB/PTNPSDC/ PHS/PTC	12,3%	29,6%	10,2%	19,8%	0,8%	14,9%	20,2%
PR	5,6%	56,8%	52,3%	3,3%	54,0%	23,3%	17,0%
Soma	69,0%	57,7%	40,4%	35,3%	34,1%	59,7%	41,2%

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

29. Ver Quadro 5 e Gráfico 2.

30. Ver Anexo 1, no qual relacionamos as candidaturas fortes e os respectivos valores quanto à distribuição de recursos partidários e votação.

31. Idem.

Nesta perspectiva, verificamos no Quadro 7 que os candidatos “efetivos” de 2006, nossa variável independente principal, obtiveram 69% de todo o orçamento partidário, porcentagem maior que as demais fontes de financiamento. Em comparação às doações das legendas, o dinheiro privado, tanto de empresas, quanto de pessoas físicas, destinou valores bem inferiores a essas candidaturas NEC VOTO 2006, 57,7% e 34,1%, respectivamente.

Outro ponto importante é que apenas 41,2% dos votos em 2010 foram destinados a essa elite de candidatos “efetivos”, porcentagem aquém das doações aplicadas pelos partidos e empresas. Fator que pode estar relacionado aos padrões de renovação política das cadeiras legislativas no país.

Como os dados demonstraram considerável discrepância da frequência de voto e R.PAR entre as legendas, passamos a examinar a aleatoriedade das distribuições. De tal modo que, no Quadro 8, em virtude dos valores estatisticamente significativos encontrados no teste Qui-Quadrado, admitimos que os casos não foram distribuídos ao acaso. Da mesma forma, confirmamos a importância das características das organizações partidárias na atração de candidaturas com potencial político já conhecido, visto que, a variável NEC VOTO 2006 foi a que alcançou maior valor (91,7)³².

O cálculo dos Resíduos Brutos (RB) nos mostra que a coligação PMDB-PP-PSC foi a única a apresentar casos positivos, ou seja, teve mais candidatos acima do esperado em todas as variáveis. Cabe ressaltar que o maior resíduo bruto positivo (11,87) foi justamente encontrado na variável NEC VOTO 2006, a qual avaliamos ser a possível “determinante” da distribuição do dinheiro partidário.

Entretanto, é preciso notar a significância estatística destas relações específicas, cuja validade é confirmada nas colunas de Resíduos Padronizados (RP). Logo, marcamos em negrito os valores positivos ou negativos acima do *z-score* 1,96, que confirmam a não aleatoriedade dos casos. A maioria das listas apresentou resíduos

32. No Quadro 8 visualizamos as colunas com os valores dos Resíduos Brutos e Padronizados, além do Qui-Quadrado das variáveis categóricas listadas: candidatos eleitos, “efetivos” em votos nas eleições de 2010 e 2006, e também os efetivos em captação de recursos partidários na eleição de 2010. Importante ressaltar que não estamos testando a relação entre a distribuição das variáveis, mas sim as descrevendo separadamente, isoladas umas das outras.

Quadro 8. Análise da distribuição entre voto e recursos partidários das coligações

Lista de Candidatos	NEC R.PAR 2010		ELEITO 2010		NEC VOTO 2010		NEC VOTO 2006	
	R.B.	R.P.	R.B.	R.P.	R.B.	R.P.	R.B.	R.P.
PP / PMDB / PSC	4,73	2,33	6,87	3,92	7,4	2,65	11,87	5,88
PPS / DEM / PSDB	-2,27	-1,11	-1,13	-0,65	-2,6	-0,93	-0,13	-0,07
PT	-2,27	-1,11	-1,13	-0,65	-5,6	-2,01	-1,13	-0,56
PR	-6,27	-3,08	1,87	1,07	-12,6	-4,51	-2,13	-1,06
PDT	-5,27	-2,59	-3,13	-1,79	-6,6	-2,36	-3,13	-1,55
PTB / PTN / PSDC / PHS/ PTC	-2,27	-1,11	-4,13	-2,36	-0,6	-0,21	-4,13	-2,05
PMN / PSB	-5,27	-2,59	-3,13	-1,79	-9,6	-3,44	-4,13	-2,05
PT do B	-7,27	-3,57	-6,13	-3,5	-4,6	-1,65	-5,13	-2,55
PC do B	-6,27	-3,08	-5,13	-2,93	-12,6	-4,51	-6,13	-3,04
PSL / PRTB / PRP	-0,27	-0,13	-5,13	-2,93	-0,6	-0,21	-7,13	-3,54
PSOL	-3,27	-1,61	-4,13	-2,36	-14,6	-5,23	-7,13	-3,54
PV	-6,27	-3,08	-4,13	-2,36	-10,6	-3,8	-8,13	-4,03
PRB	-4,27	-2,1	-5,13	-2,93	-13,6	-4,87	-8,13	-4,03
PCB	-7,27	-3,57	-6,13	-3,5	-14,6	-5,23	-8,13	-4,03
PSTU	-8,27	-4,07	-6,13	-3,5	-15,6	-5,59	-8,13	-4,03
χ^2	38,16	P- value: 0,001	57	P- value: 0,000	72,14	P- value: 0,000	91,7	P- value: 0,000

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

significativos estatisticamente negativos, embora apenas a coligação PMDB-PP-PSC tenha exibido casos ao mesmo tempo significativos e positivos.

A magnitude dos valores da lista PMDB-PP-PSC nos remete inevitavelmente a dois apontamentos. Primeiro, verificamos que quanto maior foi competitividade eleitoral, mais cara ficou a campanha. Esta coligação apresentou mais candidatos fortes, tendo gastos exponencialmente maiores do que as demais. Como se trata de eleição proporcional, não haveria, no entanto, qualquer prejuízo estratégico no acúmulo de inúmeras candidaturas potenciais em uma única lista, pois a elevada votação esperada incrementaria o coeficiente partidário e, conseqüentemente, a probabilidade de sucesso

eleitoral. Segundo, esta é a chapa de candidatos constituída pelo partido do governador (PMDB) e por legendas com forte presença na coalizão governista (PP e PSC). O peso político do Executivo no cenário subnacional poderia ser um fator explicativo importante quanto à atração e financiamento de tantas candidaturas efetivas eleitoralmente.

Porém, o alcance desse artigo se limita a examinar a associação e a significância estatística entre o dinheiro do partido e a força eleitoral de elites de candidatos. Logo, realizamos três análises para testar a hipótese: Q-Yule; Risco Relativo e o Qui-Quadrado.

Quadro 9. Testes de Associação entre recursos financeiros e candidatos eleitoralmente fortes

Doações	NEC VOTO 2006						
	2010	Q_{xy}	p-value	RR	p-value	χ^2	p-value
NEC R.PAR		0,8426	0,045	6,5	0,035	86,7	0,035
NEC R.IND		0,7584	0,062	3,8	0,024	58,2	0,024
NEC R.CAND		0,6979	0,081	3,8	0,015	36,1	0,015
NEC R.PROPRIO		0,6903	0,079	3,4	0,016	38,0	0,016
NEC R.EMP		0,6778	0,088	3,7	0,013	30,7	0,013
NEC R.OUTROS		0,4497	0,325	2,5	0,001	1,5	0,001

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do TSE

Em primeiro lugar, encontramos uma associação muito forte, demonstrada pelo teste Q_{xy} , entre o candidato ter recebido relevantes quantias de seu partido e ter sido bem votado na eleição anterior (0,8426). Este coeficiente foi o maior dentre as diversas fontes de financiamento e o único com valor estatístico significativo (*p-value* 0,05), coadunando com a hipótese principal deste artigo.

Quanto ao teste de Risco Relativo (RR), o mesmo nos diz que em 2010 houve 6,5 vezes mais chances de um candidato “efetivo” eleitoralmente em 2006 ter doações relevantes de sua legenda do que outros competidores. Embora todas as fontes também tenham apresentado valores significativos, a análise com recursos partidários obteve o maior coeficiente.

Por último, os valores do teste Qui-Quadrado indicam que a probabilidade dos dois grupos (NEC VOTO 2006 e NEC R.PAR

2010) terem sido distribuídos ao acaso é estatisticamente nula. Ou seja, estão fortemente relacionadas e não são independentes. Ainda que, a exemplo dos valores do Risco Relativo, os outros pares de variáveis também tenham apresentado casos estatisticamente significativos, o coeficiente χ^2 , entre doações das legendas e efetiva votação em 2006, foi o maior (86,7), comparado às demais fontes de financiamento.

Estes três testes nos expressam a validade da hipótese da variável dependente, *Recursos Partidários*, ter sido explicada pela força política conhecida do candidato. Além disso, o dinheiro do partido obteve maior intensidade na destinação a estas elites políticas do que as outras doações privadas, especialmente as empresariais.

Considerações finais

Em meio à acentuada dependência econômica dos candidatos por recursos de suas legendas, buscamos analisar este fluxo financeiro como forma de contribuir com o debate sobre o papel da organização partidária na arena eleitoral.

Nesta perspectiva, descrevemos os resultados em dois momentos. Primeiro, verificamos como os partidos coordenaram seus recursos e observamos as características da competição eleitoral em cada coligação. Ao passo que, constatamos um padrão não “inclusivo” de repasses financeiros praticado pelas listas, com exceção de apenas 3 das 15 participantes da eleição de 2010. Ou seja, apesar da forte e positiva correlação entre dinheiro partidário e voto, deparamos com um número aquém de candidatos detentores de recursos relevantes doados pelas legendas, se avaliada a quantidade de concorrentes competitivos eleitoralmente. A concentração deste capital, portanto, aparentou ser ainda maior do que a própria dispersão dos votos nas listas, também bastante expressiva.

Na segunda parte, confirmamos forte associação entre candidatos com relevância eleitoral obtida em pleitos anteriores (NEC VOTO 2006) e as doações partidárias (NEC RPAR 2010). Se comparada ao financiamento de outras fontes, especialmente as empresariais, esta correlação demonstrou ter sido a mais elevada. Em outras palavras, sugerimos que a racionalidade do financiamento realizado pelas legendas na arena eleitoral foi convergente, em maior medida, à preservação de elites de candidatos. De fato, esta lógica retrospectiva

acarretou maior elitização das doações partidárias, porém, não se converteu necessariamente em votos, conforme verificado no texto.

Importante pontuar que, caso seja válido o fato de partidos e outros doadores financiarem candidatos de maneiras diferentes, o argumento das doações ocultas aqui cai por terra. Pois o “abastecimento” privado do orçamento partidário nas campanhas terminaria por municiar lógicas de financiamento distintas das praticadas pelas empresas.

Embora os limites do artigo não nos autorizem a correlacionar causa e efeito entre os achados deste texto e as regras internas ou a dinâmica da correlação de forças nos partidos, consideramos os dados encontrados satisfatórios para compreensão do fluxo destes recursos na eleição proporcional.

Para finalizar, acreditamos que compreender o dinheiro na política enquanto variável dependente nos abriu perspectivas metodológicas interessantes, implicando na observação da dinâmica de distribuições cada fonte (empresas, partidos ou pessoas físicas) e de suas variáveis explicativas específicas. Nesse sentido, procuramos contribuir com a apresentação de possíveis alternativas quanto à análise da direção da causalidade entre dinheiro e voto, bem como, ao exame de lógicas prospectivas ou retrospectivas das doações, dificuldades frequentes nos estudos do financiamento político.

Referências

- ALBUQUERQUE, A.; STEIBEL, F. B.; CARNEIRO, C. (2008). A Outra face do horário gratuito: partidos políticos e eleições proporcionais na televisão. *Dados*, Rio de Janeiro, vol.51, n.2, p.459-487.
- BRAGA, M. S. S. (2008). Organizações partidárias e seleção de candidatos no estado de São Paulo. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n. 2, p.454-485.
- CARNEIRO, A. R. (2009). *Processo de Seleção de Candidatos ao Cargo de Deputado Federal no Estado do Rio de Janeiro – Organizando as “Peças” do “Quebra-Cabeça”*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Rio de Janeiro: IUPERJ.
- CERVI, E. U. (2013). Análise de dados categóricos em ciência política: uso de testes estatísticos em tabelas de contingência com fontes secundárias de dados. Programa de Pós-graduação em Ciência Política – UFPR. Outubro. 2013.
- DUVERGER, M. (1980). *Os Partidos Políticos*. Rio de Janeiro: Zahar/UnB.
- EPSTEIN, L. (1967). *Political Parties in Western Democracies*. London: Pall Mall.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2001). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª edição, Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.

- FIGUEIREDO FILHO, D. B.; SANTOS, M. L.; SILVA JÚNIOR, J. A.; ROCHA, E. (2011). Campaign spending and poverty levels in Brazil: an exploratory approach. 35^a ANPOCS, GT 13. Caxambu.
- FREIDENBERG, F. (2003). Selección de Candidatos y Democracia Interna en los Partidos de América Latina. *Asociación Civil Transparencia*, Lima.
- GALLAGHER, M.; MARSH, M. (1988). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage Publications.
- HAZAN, R. (2002). Candidate Selection. In: LEDUC, L.; NIEMI, R.G.; NORRIS, P. *Comparing Democracies 2: New Challenges in the Study of Elections and Voting*. London: Sage Publications.
- JACOBSON, G. (1978). The Effects of Campaign Spending in Congressional Elections. *American Political Science Review*, vol. 72, n. 2 p.469-491.
- KIRCHHEIMER, O. (2012). A transformação dos sistemas partidários da Europa Ocidental. *Revista Brasileira de Ciência Política*, Brasília, n. 7, p. 349-385.
- KATZ, R.; MAIR, P. (1995). Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. *Party Politics*, London, vol. 1, n. 1, p. 5-28.
- LAAKSO, M.; TAAGEPERA, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, vol. 12, n. 1, p.3-27.
- MAINWARING, S. (2001). *Sistemas Partidários em Novas Democracias: o Caso do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 2001.
- _____; SCULLY, T. R. (1994). A Institucionalização dos Sistemas Partidários na América Latina. *Dados*, vol. 37, n. 01, p. 43-79.
- MANCUSO, W. P. (2012). Investimento eleitoral no Brasil: balanço da literatura e agenda de pesquisa. 8^o ABCP, Gramado.
- _____; SPECK, B. W. (2012). Gastos e resultados eleitorais nas eleições brasileiras de 2010 para deputado federal e deputado estadual. 36^a ANPOCS, GT 13. Águas de Lindoia.
- MUELLER, B.; PEREIRA, C. (2003). Partidos Fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, n. 46, p. 735-771.
- NICOLAU, J. M. (2006). O Sistema Eleitoral de Lista Aberta no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 49, n. 4, p. 689-720.
- PANEBIANCO, A. (2005). *Modelos de partido: organização e poder nos partidos políticos*. São Paulo: Martins Fontes.
- PRZEWORSKI, A. (1994). *Democracia e Mercado*. Rio de Janeiro: Ed. Relume Dumará.

- SAMUELS, D. (1997). Determinantes do Voto Partidário em Sistemas Eleitorais Centrados no Candidato: Evidências sobre o Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 3 p. 493-535.
- _____. (2006). Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D. (Org.). *Reforma política: lições da história recente*. Rio de Janeiro: FGV.
- SANTOS, R. D. (2012). O perfil de financiamento de campanha dos maiores grupos econômicos nas eleições de 2010. 36^a ANPOCS, GT 13. Águas de Lindoia.
- SARTORI, G. (2005). *Parties and party systems: a framework for analysis*. University of Essex: ECPR Press.
- SCHMITT, R.; CARNEIRO, L. P.; KUSCHNIR, K. (1999). Estratégias de Campanha no Horário Gratuito de Propaganda Eleitoral em Eleições Proporcionais. *Dados*, vol. 42, n. 2, p. 277-297.
- SPECK, B. W. (2005). Reagir a escândalos ou perseguir ideais? A regulação do financiamento político no Brasil, *Cadernos Adenauer*, Ano 6, n. 2, p. 123-159.
- SPECK, B. W. (2006). O Financiamento de campanhas eleitorais. In. AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- _____. (2011). The role of the largest corporate campaign funders in Brazil. A donors perspective on campaign finance. IPSA.
- TAVARES, J. A. G. (1999). O problema do cociente partidário na teoria e na prática brasileiras do mandato representativo. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, n. 1 p. 63-110..
- VAN BIEZEN, I. (2004). Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, London, vol. 10, n. 6, p. 701-722.
- WATTENBERG, M. P. (1991). *The Rise of Candidate-Centered Politics*. Cambridge/London: Harvard University Press.
- ZOVATTO, D. (2005). Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada. *Opinião Pública*, Campinas, vol. 11, n. 2, p. 287-336.

ANEXO I – Relação de candidatos NECVOTO 2010, NECVOTO 2006, NEC R.PAR 2010 e ELEITOS 2010

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC	
										VOTO 2010	R.PAR 2006
PP / PMDB / PSC (n=80)	PMDB	LEONARDO CARNEIRO MONTEIRO PICCIANI	165.630	1	8,3%	R\$ 1.496.200,00	8	5,7%	X	X	X
	PMDB	EDUARDO COSENTINO DA CUNHA	150.616	2	7,6%	R\$ 3.600.000,00	1	13,8%	X	X	X
	PMDB	WASHINGTON REIS DE OLIVEIRA	138.811	3	7,0%	R\$ 0,00	-	-	X	X	
	PP	JAIR MESSIAS BOLSONARO	120.646	4	6,1%	R\$ 186.366,00	17	0,7%	X	X	X
	PMDB	PEDRO PAULO CARVALHO TEIXEIRA	105.406	5	5,3%	R\$ 730.600,00	14	2,8%	X	X	
	PSC	FILIPE DEALMEIDA PEREIRA	98.280	6	4,9%	R\$ 3.205.000,00	2	12,3%	X	X	X
	PSC	HUGO LEAL MELO DA SILVA	98.164	7	4,9%	R\$ 1.673.305,00	5	6,4%	X	X	X
	PP	JULIO LUIZ BAPTISTA LOPES	85.358	8	4,3%	R\$ 2.036.410,36	4	7,8%	X	X	X
	PP	SIMAO SESSIM	77.800	9	3,9%	R\$ 750.332,80	13	2,9%	X	X	X
	PMDB	RODRIGO BETHLEM FERNANDES	74.312	10	3,7%	R\$ 1.536.330,00	7	5,9%	X	X	X
	PMDB	ADRIAN MUSSI RAMOS	72.824	11	3,7%	R\$ 1.250.500,00	11	4,8%	X	X	X
	PMDB	ALEXANDRE JOSE DOS SANTOS	72.822	12	3,7%	R\$ 891.725,00	12	3,4%	X	X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAIR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										2010 VOTO	R.PAR	
PP / PMDB / PSC (n=80)	PMDB	EDSON EZEQUIEL DE MATOS	72.589	13	3,6%	R\$ 1.625.015,00	6	6,2%	X	X	X	X
	PMDB	NELSON ROBERTO BORNIER DE OLIVEIRA	72.352	14	3,6%	R\$ 1.311.255,00	10	5,0%		X	X	X
	PMDB	FERNANDO ANTONIO CECILIANO JORDAO	70.022	15	3,5%	R\$ 611.590,00	15	2,3%		X		
	PSC	WANDERLEY ALVES DE OLIVEIRA	66.532	16	3,3%	R\$ 2.247.075,00	3	8,6%		X	X	X
	PMDB	SOLANGE PEREIRA DE ALMEIDA	52.443	17	2,6%	R\$ 500.985,00	16	1,9%		X		X
	PMDB	NESTOR DE MORAES VIDAL NETO	51.896	18	2,6%	R\$ 0,00	-	-			X	
	PMDB	FERNANDO LOPES DE ALMEIDA	49.584	19	2,5%	R\$ 160.495,00	19	0,6%		X		X
	PMDB	CELSO ALENCAR RAMOS JACOB	31.202	20	1,6%	R\$ 124.455,00	22	0,5%		X		
	PP	SAVIO LUIS FERREIRA NEVES FILHO	28.465	21	1,4%	R\$ 177.090,40	18	0,7%		X		
	PP	ELIMAR DOS SANTOS	26.742	22	1,3%	R\$ 148.033,28	20	0,6%		X		
	PP	EURICO ANGELO DE OLIVEIRA MIRANDA	17.228	23	0,9%	R\$ 110.166,00	23	0,4%		X		X
	PMDB	CARLOS CESAR GOMES	13.173	26	0,7%	R\$ 0,00	-	-				X
	PMDB	BERNARDO RAMOS ARISTON	9.823	27	0,5%	R\$ 1.350.000,00	9	5,2%			X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										VOTO 2010	R.PAR	
PP / PMDB / PSC (n=80)	PSC	ISAC FARIAS NASCIMENTO	4.166	41	0,2%	R\$ 150,00	51	0,0%				X
	PSC	JOSE GUILHERME DE MORAES NETO	2.906	47	0,1%	R\$ 150,00	51	0,0%				X
PR (n=65)	PR	ANTHONY WILLIAN GAROTINHO	694.862	1	58,5%	R\$ 1.680.672,72	1	72,0%	X	X	X	X
	PR	FRANCISCO FLORIANO DE SOUSA SILVA	57.018	2	4,8%	R\$ 2.272,72	7	0,1%	X	X		
	PR	ADILSON SOARES	51.011	3	4,3%	R\$ 2.272,72	7	0,1%	X	X		X
	PR	JORGE DE OLIVEIRA	44.355	4	3,7%	R\$ 2.272,72	7	0,1%	X	X		X
	PR	NEILTON MULIM DA COSTA	41.480	5	3,5%	R\$ 2.272,72	7	0,1%	X	X		X
	PR	PAULO CESAR DA GUIA ALMEIDA	33.856	6	2,8%	R\$ 20.000,00	5	0,9%	X	X		X
	PR	LILIAM SA DE PAULA	29.248	7	2,5%	R\$ 102.272,72	3	4,4%	X	X		X
	PR	PAULO FERNANDO FEIJO TORRES	22.619	8	1,9%	R\$ 2.272,72	7	0,1%	X	X		
	PR	ALEXANDRE JOSE FARAH	9.301	14	0,8%	R\$ 453.272,72	2	19,4%			X	X
	PR	SUELY SANTANA DA SILVA	1.561	39	0,1%	R\$ 2.272,72	7	0,1%				X
PPS / DEM / PSDB (n=79)	DEM	AROLDE DE OLIVEIRA	99.457	1	12,2%	R\$ 0,00	-	-	X	X		X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC	
										2010	2006
PPS / DEM / PSDB (n=79)	DEM	RODRIGO FELINTO IBARRA EPITACIO MAIA	86.162	2	10,5%	R\$ 1.081.600,00	1	31,8%	X	X	X
	PSDB	OTAVIO SANTOS SILVA LEITE	84.452	3	10,3%	R\$ 756.041,67	2	22,3%	X	X	X
	PPS	STEPAN NERCESSIAN	84.006	4	10,3%	R\$ 4.041,67	8	0,1%	X	X	X
	PSDB	ANDREIA ALMEIDA ZITO DOS SANTOS	82.832	5	10,1%	R\$ 4.041,67	8	0,1%	X	X	X
	PSDB	MARCELO ZATURANSKY NOGUEIRA ITAGIBA	61.973	6	7,6%	R\$ 753.875,00	3	22,2%	X	X	X
	DEM	CARLOS ALBERTO LAVRADO CUPELLO	48.793	7	6,0%	R\$ 267.500,00	5	7,9%	X	X	X
	DEM	ALEXANDRE AUGUSTUS SERFIOTIS	48.006	8	5,9%	R\$ 0,00	-	-	-	X	X
	DEM	ADOLPHO KONDER HOMEM DE CARVALHO	35.800	9	4,4%	R\$ 0,00	-	-	-	X	X
	DEM	SOLANGE AMARAL	26.529	10	3,2%	R\$ 270.000,00	4	7,9%	X	X	X
	PPS	SERGIO ROBERTO DINIZ NOGUEIRA	16.452	11	2,0%	R\$ 4.041,67	8	0,1%	X	X	X
	DEM	FABIO LINS E SILVA NERY DA COSTA	13.734	12	1,7%	R\$ 0,00	-	-	-	X	X
	PPS	GENIVALDO FERREIRA NOGUEIRA	13.574	13	1,7%	R\$ 4.041,67	8	0,1%	X	X	X
	PSDB	MARCELO VERLY DE LEMOS	9.654	15	1,2%	R\$ 154.041,67	6	4,5%	X	X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										2010 VOTO	R.PAR	
PPS / DEM / PSDB (n=79)	DEM	JOSE ONIX GOMES DA SILVA	5.634	18	0,7%	R\$ 0,00	-	-	-			X
	PSDB	VANDERLEI TORRES BIBÁ	1.996	32	0,2%	R\$ 4.041,67	8	0,1%				X
PT (n=43)	PT	ALESSANDRO LUCCIOLA MOLON	129.515	1	19,6%	R\$ 95.000,00	7	1,8%	X	X		
	PT	LUIZ SERGIO NOBREGA DE OLIVEIRA	85.660	2	13,0%	R\$ 1.133.705,00	1	22,1%	X	X		X
	PT	BENEDITA SOUZA DA SILVA SAMPAIO	71.036	3	10,8%	R\$ 470.215,00	6	9,2%	X	X		X
	PT	EDSON SANTOS	52.123	4	7,9%	R\$ 20.000,00	9	0,4%	X	X		X
	PT	JORGE RICARDO BITTAR	51.933	5	7,9%	R\$ 828.342,50	4	16,1%	X	X		X
	PT	FRANCISCO JOSE DANGELO PINTO	47.815	6	7,2%	R\$ 1.029.140,00	2	20,0%	X	X		X
	PT	ELIANE PONTES ROLIM	43.738	7	6,6%	R\$ 5.100,00	13	0,1%	X	X		
	PT	CARLOS AUGUSTO ALVES SANTANA	42.327	8	6,4%	R\$ 74.350,00	8	1,4%	X	X		X
	PT	MARCELO BORGES SERENO	39.948	9	6,0%	R\$ 857.870,00	3	16,7%	X	X		X
	PT	VLADIMIR GRACINDO SOARES PALMEIRA	24.337	10	3,7%	R\$ 572.850,00	5	11,1%	X	X		X
	PT	ANTONIO CARLOS BISCAIA	22.895	11	3,5%	R\$ 20.000,00	10	0,4%	X	X		X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										VOTO 2010	R.PAR	
PT (n=43)	PT	ANDRETAFFAREL INACIO DOS SANTOS	15.205	12	2,3%	R\$ 7.200,00	11	0,1%				X
	PSB	ROMARIO DE SOUZA FARIA	146.859	1	26,1%	R\$ 68.992,15	4	3,9%	X	X		
PMN / PSB (n=77)	PSB	ALEXANDRE AGUIAR CARDOSO	142.714	2	25,3%	R\$ 704.492,15	2	39,3%	X	X	X	X
	PSB	GLAUBER DE MEDEIROS BRAGA	57.549	3	10,2%	R\$ 139.030,00	3	7,8%	X	X	X	X
	PMN	CARLOS ALBERTO LOPES	42.808	4	7,6%	R\$ 759.300,00	1	42,4%	X	X	X	X
	PSB	CARLOS VICTOR DA ROCHA MENDES	27.286	5	4,8%	R\$ 19.292,15	6	1,1%			X	
	PSB	FRANCISCO AFFONSO SOARES PINTADO NETO	23.612	6	4,2%	R\$ 1.892,15	14	0,1%			X	X
	PSB	LUIS EDUARDO ALMEIDA DE OLIVEIRA	16.204	7	2,9%	R\$ 20.392,50	5	1,1%				X
	PDT	MARCELO VIVIANI GONCALVES	80.862	1	17,9%	R\$ 29.929,86	4	2,1%	X	X	X	
PDT (n=42)	PDT	SERGIO ZWEITER	65.826	2	14,5%	R\$ 579.274,86	1	39,9%	X	X	X	X
	PDT	MIRO TEIXEIRA	63.119	3	13,9%	R\$ 161.149,46	3	11,1%	X	X	X	X
	PDT	CARLOS DAUDT BRIZOLA	55.654	4	12,3%	R\$ 528.870,86	2	36,5%			X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										VOTO 2010	R.PAR	
PDT (n=42)	PDT	DILSON MALHEIROS DRUMOND	51.979	5	11,5%	R\$ 3.639,86	16	0,3%		X		
	PDT	JEFFERSON DIAS DA SILVA	20.681	6	4,6%	R\$ 3.639,86	16	0,3%		X		
	PDT	CARLOS JESUS ONTIVEROS GUARDIA	18.217	7	4,0%	R\$ 4.089,86	8	0,3%		X		X
	PDT	WALTER CRISTIE SILVA AGUIAR	11.464	8	2,5%	R\$ 0,00	-	-		X		
	PDT	FERNANDO LEITE SIQUEIRA	10.785	9	2,4%	R\$ 23.639,86	5	1,6%		X		
	PDT	VIVALDO VIEIRA BARBOSA	7.599	13	1,7%	R\$ 0,00	-	-				X
	PTB	WALNEY DA ROCHA CARVALHO	51.203	1	14,8%	R\$ 189.745,00	4	10,8%	X		X	X
	PHS	FELIPE LEONE BORNIER DE OLIVEIRA	44.236	2	12,8%	R\$ 8.490,00	11	0,5%	X		X	X
	PSDC	LUIZ CARLOS RAMOS	29.685	3	8,6%	R\$ 0,00	-	-			X	
	PTB / PTN / PSDC / PHS / PTC (n=77)	PTB	MARIA LAURA MONTEZA DE SOUZA CARNEIRO	29.354	4	8,5%	R\$ 338.732,50	2	19,2%		X	X
	PTN	ANTONIO FERREIRA PEDREGAL FILHO	26.907	5	7,8%	R\$ 58.600,00	8	3,3%		X		
	PSDC	LUIZ EDUARDO FRANCISCO DA SILVA	18.251	6	5,3%	R\$ 2.585,00	15	0,1%		X		
	PTB	JOSE NADER JUNIOR	13.800	7	4,0%	R\$ 100.000,00	6	5,7%		X	X	

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										2010 VOTO	R.PAR	
PSOL (n=36)	PTB	FERNANDO ANTONIO FOLGADO GONCALVES	11.208	8	3,2%	R\$ 85.000,00	7	4,8%		X		X
	PTB	JOSE GLICERIO BENTO BERNARDES	9.802	9	2,8%	R\$ 122.450,00	5	7,0%		X		X
	PTC	DANIEL SAMPAIO TOURINHO	7.519	10	2,2%	R\$ 468.600,00	1	26,6%		X		X
	PHS	JOSE CARLOS DE ALMEIDA	6.071	11	1,8%	R\$ 2.574,00	16	0,1%			X	
	PHS	LUCIO MAURO NEVES DOS SANTOS	5.752	12	1,7%	R\$ 750,00	25	0,0%			X	
	PTB	CLAUDIO HENRIQUE DOS ANJOS	5.293	13	1,5%	R\$ 300,00	34	0,0%			X	
	PTC	ISABEL CORTAZ TEIXEIRA	5.287	14	1,5%	R\$ 0,00	-	-			X	
	PHS	ALCIMACO COSME DE OLIVEIRA MACIEL JUNIOR	5.004	15	1,4%	R\$ 0,00	-	-			X	
	PHS	CLEBER RIBEIRO AFONSO	4.466	16	1,3%	R\$ 0,00	-	-				X
	PTB	JOSE BENEDITO MAIA	2.119	22	0,6%	R\$ 315.600,00	3	17,9%			X	
	PSOL	FRANCISCO RODRIGUES DE ALENCAR FILHO	240.724	1	81,8%	R\$ 11.946,85	1	32,7%		X	X	X
	PSOL	JEAN WYLLYS DE MATOS SANTOS	13.018	2	4,4%	R\$ 6.525,32	2	17,8%		X		X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										2010 VOTO	R.PAR	
PSOL (n=36)	PSOL	JOSEMAR PINHEIRO DE CARVALHO	6.125	4	2,1%	R\$ 3.479,97	3	9,5%			X	
	PSOL	MARCOS LOPES RIBEIRO	2.274	7	0,8%	R\$ 1.117,45	4	3,1%			X	
PV (n=47)	PV	ALUZIO DOS SANTOS JUNIOR	95.412	1	34,7%	R\$ 0,00	-	-	X		X	
	PV	ALFREDO HELIO SYRKIS	73.185	2	26,6%	R\$ 100.838,13	1	78,2%	X		X	
	PV	EURICO PINHEIRO BERNARDES JUNIOR	19.157	3	7,0%	R\$ 1.352,94	10	1,0%			X	
	PV	LAURO CESAR BOTTO MAIA	13.200	4	4,8%	R\$ 1.490,22	7	1,2%			X	
	PV	LUIZ FERNANDO DE OLIVEIRA PEDRA	13.172	5	4,8%	R\$ 0,00	-	-			X	
	PV	PAMELA STOPPA DE MOURA	484	28	0,2%	R\$ 5.583,75	2	4,3%			X	
PC do B (n=33)	PC DO B	JANDIRA FEGHALI	146.260	1	53,3%	R\$ 1.447.548,75	1	61,9%	X		X	
	PC DO B	EDMILSON JOSE VALENTIM DOS SANTOS	44.476	2	16,2%	R\$ 642.895,00	2	27,5%			X	X
	PC DO B	JONASTONIAN MARINS AGUIAR	22.418	3	8,2%	R\$ 44.881,00	3	1,9%			X	
	PC DO B	SAULO PERES GARCIA	11.965	4	4,4%	R\$ 3.931,00	15	0,2%			X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC	
										VOTO 2010	R.PAR 2006
PRB (n=55)	PRB	VITOR PAULO ARAUJO DOS SANTOS	157.580	1	65,8%	R\$ 439.314,90	1	52,3%	X	X	X
	PRB	PEDRO RICARDO DE CARVALHO OLIVEIRA	17.594	2	7,3%	R\$ 8.270,00	20	1,0%		X	
	PRB	ALCIDES DE CARLI	10.396	4	4,3%	R\$ 27.679,97	2	3,3%		X	
PRB (n=55)	PRB	MARIO LUIZ BARBOSA DE MORAES	926	16	0,4%	R\$ 21.249,83	4	2,5%		X	
	PRB	EDILSON GUIMARAES MAIA	838	19	0,3%	R\$ 21.830,00	3	2,6%		X	
	PRTB	AUREO LIDIO MOREIRA RIBEIRO	29.009	1	14,6%	R\$ 3.948,00	4	8,1%	X	X	X
PSL / PRTB / PRP (n=69)	PSL	ÁTILA NUNES PEREIRA NETO	25.366	2	12,8%	R\$ 11.325,00	1	23,1%		X	X
	PRTB	JIMMY SANDRO PEREIRA DE SOUZA	24.038	3	12,1%	R\$ 5.149,00	3	10,5%		X	X
	PRTB	NORBERTO COELHO DE MATTOS	13.240	4	6,7%	R\$ 0,00	-	-		X	
PSL / PRTB / PRP (n=69)	PSL	EMANUEL BASTOS TORQUATO	10.039	5	5,0%	R\$ 975,00	8	2,0%		X	
	PRTB	JACKSON DE OLIVEIRA EMERICK	7.599	6	3,8%	R\$ 150,00	28	0,3%		X	
	PRTB	ANGELO DE FREITAS RODRIGUES CORREIA	6.730	7	3,4%	R\$ 1.875,00	5	3,8%		X	X

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC		NEC VOTO 2006
										2010 VOTO	R.PAR	
PSL / PRTB / PRP (n=69)	PRTB	AGNALDO BORBOREMA DA SILVA	4.542	8	2,3%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
	PRTB	MARCELO BARBOZA GREGORIO	4.459	9	2,2%	R\$ 600,00	13	1,2%		X		
	PRTB	VIVILI CECILIA COSTA MARQUES	4.285	10	2,2%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
	PRTB	LUCIO DE ARRUDA CABRAL FILHO	4.028	11	2,0%	R\$ 723,00	11	1,5%		X		
	PRP	JOÃO CARLOS DOS SANTOS CHAVES	3.174	12	1,6%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
	PRTB	VILSON BALTHAR ARSENIJO	3.080	13	1,5%	R\$ 300,00	21	0,6%		X		
	PRP	LUCIENE MARIA ESTEVAM REZENDE	2.902	14	1,5%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
	PRTB	PAULO ELIAS PERES SIMÃO	2.771	15	1,4%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
	PSL	TANIA CATARINA LOPES DO NASCIMENTO MURI	2.391	16	1,2%	R\$ 9.805,00	2	20,0%			X	
	PRP	JOSÉ JANDIR BORGES ALVES	1.505	23	0,8%	R\$ 1.000,00	7	2,0%			X	
	PSL	ELZILENIVIANA DE SOUZA	1.312	28	0,7%	R\$ 1.625,00	6	3,3%			X	
	PT do B (n=43)	B	CRISTIANO JOSE RODRIGUES DE SOUZA	29.176	1	20,0%	R\$ 0,00	-	-	-	X	

Coligação	Partido	Candidato	Votos	Posição	% Lista	R.PAR	Posição	% Lista	ELEITO	Candidatos NEC	
										2010	2006
PT do B (n=43)	PT DO B	WERNER BENITES	22.508	2	15,4%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
	B	SARAIVA DA FONSECA									X
	PT DO B	MARCELO SANTOS	12.658	3	8,7%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
	B	ROSA									X
	PT DO B	VINICIUS CORDEIRO	10.377	4	7,1%	R\$ 20.000,00	I	100,0%		X	X
	B	HILDEBRANDO									
	PT DO B	GONÇALVES	10.145	5	6,9%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
	B	RODRIGUES									
	PT DO B	ANTONIO JOSE PAPER	9.868	6	6,8%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
	B	DEAZEVEDO									
	PT DO B	NILTON CALDEIRA DA	7.615	7	5,2%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
B	FONSECA FILHO										
PT DO B	MARCOS FERREIRA DE	6.771	8	4,6%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
B	LIMA										
PT DO B	JORGE SANTANA	4.192	9	2,9%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
B	QUEIROZ										
PT DO B	JONAS PEIXOTO DA	3.402	10	2,3%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
B	SILVA JUNIOR										
PT DO B	FRANCISCO DE PAULA	3.303	11	2,3%	R\$ 0,00	-	-	-	X		
B	PEREIRA TRINDADE										
PSTU (n=4)	PSTU	ANDRE BUCARESKY	2.567	I	100,0%	R\$ 0,00	-	-	-	X	
PCB (n=1)	PCB	HIRAN ROEDEL	1.715	I	100,0%	R\$ 1.136,88	I	100,0%		X	X

* Excluímos os candidatos do PCB e PSTU desta análise por dois motivos. Primeiro, porque o PCB teve apenas um candidato, inviabilizando o teste de correlação. Segundo, porque os candidatos do PSTU não declararam doações partidárias, somente financiamento de outras fontes e de pessoas físicas.

As diferenças entre a direita do Brasil, Chile e Uruguai: análise dos programas e manifestos partidários

Flávia Roberta Babireski

Resumo

Este artigo analisa o conteúdo dos programas partidários de partidos de direita. O objetivo deste trabalho foi identificar nos partidos situados à direita no espectro ideológico as diferenças nas abordagens e posicionamentos diante de alguns temas selecionados. Os partidos estudados foram: Democratas (DEM) e Partido Progressista (PP) do Brasil, Partido Nacional (PN) do Uruguai e Unión Demócrata Independiente (UDI) e Renovación Nacional (RN) do Chile. Buscaram-se documentos públicos disponibilizados pelos partidos políticos que apresentassem os seus posicionamentos políticos. Foram utilizados os programas partidários, manifestos e declarações de princípios dos referidos partidos. A metodologia utilizada foi desenvolvida pelo *Manifiesto Research Group* (MRG), que consiste em uma análise quantitativa dos documentos através da classificação das *quasi-sentence* em uma das cinquenta e seis categorias de análise estipuladas. O resultado desta análise demonstrou que esses partidos de direita apresentam diferentes posicionamentos no *continuum* ideológico esquerda-direita. Comparativamente os partidos chilenos estão mais à direita, o partido uruguaio localiza-se mais ao centro e os partidos brasileiros possuem um posicionamento mais à esquerda.

Palavras chave: programas partidários; ênfases programáticas; direita; ideologia; partidos políticos.

Abstract

This article analyzes the content of right wing party programs. The objective of this study was to identify in the parties located at the right on the ideological spectrum the differences in approaches and positions on some selected topics. The parties studied are: DEM and PP from Brazil, PN from Uruguay and UDI and RN from Chile. Public documents provided by the parties were sought in order to present their political positions. Partisan programs, manifests and policy statements of those parties were used. The methodology was developed by the *Manifiesto Research Group* (MRG), which consists in a quantitative analysis of the documents by the classification of quasi-sentence in one of

Sobre a autora

Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E-mail: flaviababireski@gmail.com.

the fifty-six categories of analysis stipulated. The result of this analysis showed that these right wing parties have different positions on the on the left-right ideological continuum. Comparatively, Chilean parties are those at the rightmost position, the Uruguayan party is located closer to the center and the Brazilian parties are positioning leftmost.

Keywords: Party programs; programmatic emphases; right wing; ideology; political parties.

Artigo recebido em 7 de fevereiro de 2014; aceito para publicação em 14 de novembro de 2013.

Introdução

Nos estudos sobre partidos políticos são comuns trabalhos que trazem as agremiações posicionadas no eixo ideológico direita-esquerda (extrema-direita, direita, centro-direita, centro, etc.), sendo que a questão ideológica em tais estudos pode ser tratada tanto variável independente ou dependente. O debate sobre esse modo de classificação de partidos é bastante conhecido. Os questionamentos sobre as formas de elaboração da mensuração abrangem pontos como: a partir de que critérios ela é realizada, quais são os elementos (variáveis de controle) utilizados, passando também pela questão teórica e empírica da aplicabilidade ou não dessas categorias. Disso resulta uma variação muito grande nas metodologias e em infindáveis debates sobre as formas de mensuração ideológica dos partidos.

Este artigo faz um exercício de mensuração ideológica a partir de documentos oficiais de alguns partidos políticos de direita do Brasil, Chile e Uruguai. Os partidos estudados foram Democratas (DEM) e Partido Progressista (PP), do Brasil; Partido Nacional (PN), do Uruguai; e Unión Demócrata Independiente (UDI) e Renovación Nacional (RN), do Chile. Os documentos analisados são manifestos partidários, programas do partido, ideário e declaração de princípios. A escolha desses documentos se justifica por serem informações de políticas públicas, disponibilizadas pelos próprios partidos e que apresentam explicitamente os seus posicionamentos diante de questões centrais no debate político. O objetivo específico deste artigo é captar, identificar e mensurar diferenças nos posicionamentos dos partidos de direita desses países. Para isso foi aplicada a metodologia desenvolvida pelo *Manifesto Research Group* (MRG), com também sua escala Rile, elaborada para mensuração do posicionamento ideológico de documentos partidários.

O artigo está dividido em três partes. Primeiramente é apresentada a metodologia do *Manifesto Research Group* utilizada neste trabalho. Em seguida são apresentados os resultados da análise dos documentos dos cinco partidos investigados: DEM, PP, RN, UDI e PN, incluindo 56 categorias, agrupadas em sete domínios, definidos pelo MRG¹. Na terceira parte são demonstrados os resultados a partir da escala de posicionamento ideológico desenvolvida por essa metodologia. Por fim, são ressaltadas as diferenças encontradas entre os partidos, a partir de seus documentos.

I. Metodologia do MRG

Lançado em 1979 e vinculado ao *European Consortium for Political Research*, com o objetivo de estudar os manifestos dos partidos europeus (Klingemann *et al.*, 2006, 17), o *Manifesto Research Group* (MRG) hoje é mantido pelo *Comparative Manifesto Project* (CMP), no *Wissenschaftszentrum*, em Berlim. O seu banco de dados é composto atualmente de informações sobre esse tipo de documento que vão de 1945 a 2013. Atualmente são 3.679 documentos, de 923 partidos, 638 eleições, de 55 países (Manifesto Project Database, 2014).

A técnica do MRG consiste na classificação das *quasi-sentence*, a unidade de análise, em uma das cinquenta e seis categorias, que são agrupadas em sete domínios temáticos². A unidade de análise, *quasi-sentence*, pode ser uma frase ou período, inteiro ou desmembrado, que deve expressar apenas uma ideia, argumento ou posição política. Assim, um período longo que contenha apenas uma ideia será classificado em apenas uma das categorias. Caso o período ou frase contenha uma sequência de ideias ou argumentos, ele é desmembrado e cada trecho recebe uma classificação. A utilização dessa unidade de análise por período diminui problemas de validação como os que podem ocorrer com a análise apenas de palavras. Uma mesma palavra pode apresentar significados diferentes dependendo do contexto textual em que está inserida. A análise a partir de um período ou sentença, por sua vez, pode diminuir, comparativamente, os problemas de interpretação e

1. Sobre as 56 categorias do MRG, ver anexo.
2. Ver anexo.

classificação. Nos casos em que o período não se insere em nenhuma das categorias (e.g., trechos de texto dedicados à descrição histórica do partido), é atribuída a classificação “Não codificável”.

O *Manifesto Research Group* define sete grandes domínios de temas e para cada domínio há um conjunto de categorias classificativas, que são: 1) *Relações Internacionais*, que contém nove categorias; 2) *Liberdade e Democracia*, com quatro categorias; 3) *Sistema Político*, com cinco categorias; 4) *Economia*, com dezesseis categorias; 5) *Welfare State e Qualidade de vida*, com sete categorias; 6) *Estrutura da sociedade*, com oito categorias; e 7) *Grupos Sociais*, com seis categorias.

A partir da classificação geral, o MRG desenvolveu quatro índices para análises específicas. Esses índices consistem no agrupamento de algumas categorias e são apresentados como: “Planeco”, para medir a intervenção do Estado na economia; “Markeco”, que se refere à liberalização econômica; “Welfare”, ligado a menções positivas ao Estado de Bem-Estar Social; e o “Rile” que é o índice para calcular posicionamento ideológico. Este último é utilizado neste artigo.

O índice Rile, ou escala esquerda-direita, consiste na seleção de 26 categorias, entre as 56, que são reagrupadas em dois conjuntos iguais, direita e esquerda. O resultado do índice é a diferença de proporção de texto entre os dois conjuntos, direita e esquerda. Ou seja, depois da análise de todo o documento são somadas as proporções que cada documento apresenta para as 13 categorias de direita e para as 13 de esquerda (ver adiante o Quadro 1). A somatória da proporção “esquerda” é diminuída da somatória da proporção “direita”. Assim, a escala varia de +100 a -100. Ou seja, um documento partidário em que a totalidade do seu texto mencionasse apenas as 13 categorias de direita apresentaria o valor +100, ficando a agremiação na extrema-direita da escala.

Foram analisados os documentos públicos atuais dos cinco partidos. Para a análise foi utilizado o programa NVivo, *software* para análise de dados qualitativos, onde foram inseridos os documentos, classificados individualmente em cada categoria e, para o resultado final, agrupados por partidos. Levando-se em conta o objetivo do documento em apresentar as bases doutrinárias dos partidos, foram selecionados os seguintes documentos: Programas Partidários, Ideários, Manifestos, Declarações de Princípios e Diretrizes Partidárias. Tais documentos apresentam os posicionamentos

políticos dos partidos diante de questões e temas relevantes. A análise desse tipo de documento se justifica perante os demais documentos, como programas e plataformas de governo, estatutos partidários, porque o objetivo do estudo é identificar as diferenças pautadas em temas/questões mais ideológicas, normativas, valorativas, embora os objetivos desses documentos não vão ao encontro do objetivo deste trabalho. Como a análise será feita a partir de questões valorativas, não seria possível encontrá-las de forma clara em documentos como as plataformas de governo porque a comparação entre plataformas governamentais levaria a outro caminho, que são as análises das propostas de políticas de governo. Os estatutos partidários apresentam questões regimentais, organizativas e estruturais dos partidos, o que também não é contemplado neste trabalho.

Os partidos brasileiros são os que apresentam nomenclaturas diferentes nos documentos pesquisados. Do Democratas foram analisados o “Ideário do Democratas”, “Princípios do Democratas” e “Diretrizes do Democratas”. Do Partido Progressista foram analisados o “Manifesto ao povo brasileiro” e o “Programa”, ambos os documentos estão presentes na 12ª Edição do Estatuto do PP. Dos partidos chilenos Unión Demócrata Independiente e Renovación Nacional, e do uruguaio Partido Nacional, foram analisadas a “Declaración de Principios” de cada legenda. No Uruguai é sabido que existe outra legenda classificada como direita ou centro-direita (Reis, 2011), o Partido Colorado. Porém não foi encontrado nenhum documento que apresente a mesma finalidade que buscamos neste estudo, encontradas nos demais partidos, por isso não foi possível incluí-lo neste trabalho.

2. Distribuição dos temas do MRG nos documentos partidários

Nessa sessão são apresentados os resultados da aplicação da metodologia do *Manifesto Research Group*. Foram analisados, no total, oito documentos. Apenas os partidos brasileiros (DEM e PP) possuem mais de um documento. Como há complementaridade na abordagem dos temas por eles tratados, a apresentação dos dados é feita agregada por partido. Assim, para cada domínio o total indicado representa a soma das categorias nos três documentos do DEM e nos dois do PP.

Na Tabela 1, são sistematizados os dados de cada partido em cada domínio. O domínio com maior destaque é “*Welfare State e Qualidade de vida*”. Em todos os partidos está presente em mais de 10% das frases. Nos partidos brasileiros ele é o mais presente, chegando a 26,69% nos documentos do PP e 22,31% nos do DEM. No documento do Partido Nacional, do Uruguai, é o um domínio com a segunda maior proporção de texto, com 19,67%. Nos partidos chilenos a sua proporção é próxima para ambas as legendas e bem abaixo dos partidos brasileiro e uruguaio. Este não é o domínio com maior destaque nos manifestos da UDI e do RN.

Tabela 1. Partidos políticos e % em cada Domínio

	Brasil		Chile		Uruguai
	DEM	PP	RN	UDI	PN
Domínio 1: Relações Internacionais	5,90%	2,50%	9,17%	6,62%	4,35%
Domínio 2: Liberdade e Democracia	13,93%	5,66%	19,47%	19,19%	20,99%
Domínio 3: Sistema Político	12,69%	8,87%	4,38%	4,94%	10,35%
Domínio 4: Economia	19,19%	19,93%	20,42%	15,05%	3,77%
Domínio 5: <i>Welfare State e Qualidade de Vida</i>	22,31%	26,69%	12,38%	13,82%	19,67%
Domínio 6: Estruturas da Sociedade	1,48%	4,05%	18,12%	20,41%	3,89%
Domínio 7: Grupos Sociais	11,66%	12,53%	4,79%	6,19%	10,27%
Não codificável	12,84%	19,77%	11,27%	13,79%	*26,71%

Fonte: A autora

* O alto valor encontrado como “não codificável” deve-se ao fato de o documento apresentar um relato da história do partido.

O domínio “Economia” apresenta uma proporção significativa nos partidos brasileiros e chilenos, o que não ocorre no documento da legenda uruguaia, no qual é o domínio com menor proporção.

No documento do Renovación Nacional, do Chile, é o domínio com maior frequência: 20,42%. Nos partidos brasileiros a proporção é muito próxima entre PP e DEM, com 19,93% e 19,19%, respectivamente. Fica clara a diferença na proporção na abordagem do tema entre as legendas brasileiras e chilenas com a uruguaia. Nos partidos chilenos esta alta proporção é resultado da ênfase favorável dada à categoria “livre iniciativa” nos documentos pesquisados.

Nosso estudo demonstrou que quase todos os partidos dedicam parte considerável de seus documentos ao tema “Liberdade e Democracia”. O PP, contudo, é o único partido em que a proporção não passa dos 6%. O DEM é o segundo partido com menor atenção a este tema. Porém, é o terceiro tema com maior destaque em seus documentos, chegando a quase 14%. Nos partidos chilenos este tema é o segundo com maior incidência. Em ambos os partidos passa de 19%, com proporção muito próxima aos temas com maior presença em seus documentos. No partido uruguaio este tema é o mais destacado, com 21%. Nesse domínio as categorias com maior presença foram a “Liberdade e direitos humanos: positivo” e “Democracia: positivo”, que são menções à liberdade individual, direitos civis e à democracia como objetivo nacional.

Nos partidos chilenos é considerável a proporção dos documentos dedicados a questões de comportamento social, que estão no domínio “Estruturas da sociedade”. Este domínio inclui as seguintes categorias: “Harmonia Social: positiva”; “Moralidade Social: positiva”; “Lei e Ordem: positiva”; e “Nacionalismo: positivo”³. A proporção total no documento do RN é de 18,12%, sendo o terceiro domínio com maior presença. No documento do UDI é o domínio com a maior presença entre todos, 20,41%. Nos demais partidos estudados neste trabalho não são dedicados mais de 4% para essa temática em seus documentos.

Podemos, com isso, perceber a diferença na proporção entre questões abordadas pelos partidos de direita nos três países. Há uma presença maior ou menor de determinados temas conforme a agremiação considerada. Questões de comportamento social estão mais presentes nos partidos chilenos do que nos demais. Questões de economia são mais frequentes nos partidos brasileiros e chilenos em comparação com o PN uruguaio. As questões de liberdade e democracia estão mais presentes no partido da direita do Uruguai e nos partidos chilenos do que nos partidos brasileiros. Já questões de *Welfare State* e Qualidade de vida estão presentes em todos os documentos de todos os partidos analisados, com destaque para os brasileiros.

3. Os valores destas categorias, respectivamente, no documento do Renovación Nacional são: 9,94%, 1,61%, 4,13% e 2,44%. No documento do UDI são: 8,76%, 3,56%, 6,48% e 1,61%.

3. Aplicação da escala Rile nos partidos de direita

As diferenças interpartidárias nos posicionamentos ideológicos são fundamentais em análises comparativas. O posicionamento ideológico dos partidos é utilizado tanto em estudos teóricos como empíricos e desempenha um papel central na teorização dos processos democráticos.

As mensurações do posicionamento ideológico dos partidos apresentam variações em sua elaboração. Elas podem ser tanto referentes à autoria da classificação, quanto aos elementos destacados para a classificação. No que tange à autoria, podem ser feitas a partir de “autoclassificação” (pelos próprios membros dos partidos ou pelos documentos partidários, quando são explícitos a respeito), ou a partir de uma “classificação externa”, isto é, por analistas ou eleitores. Quanto aos elementos utilizados, podem ser reaplicadas classificações utilizadas em estudos anteriores, ou pode ser elaborada uma escala a partir de comportamentos ou opiniões consideradas relevantes pelos pesquisadores.

É de conhecimento que há vários questionamentos quanto à aplicação de formas de mensuração de posicionamentos ideológicos dos partidos, que abrangem tanto a autoria como também os elementos utilizados.

A escala Rile é uma forma de mensuração de posicionamento ideológica amplamente utilizada em análises comparativas entre manifestos partidários. Ela recebeu críticas oriundas de duas ordens: uma sobre a confiabilidade do processo de codificação; outra quanto ao conjunto de categorias utilizadas. Adotando essa segunda postura, Mölder (2013) utiliza em seu trabalho a análise de correlação canônica para comparar e testar as categorias utilizadas no índice Rile, entre países com e sem passado comunista⁴. O questionamento se faz pela forma como foi elaborada a escala, ou seja, pelo critério de escolha das categorias para cada conjunto. O estudo demonstrou que em países com passado comunista a escala Rile não se apresentou

4. Mölder (2013) em seu trabalho utilizou a análise de correlação canônica. Este teste serve para medir a relação existente entre conjuntos de variáveis. O objetivo em seu trabalho foi testar se há relação significativa entre os dois grupos de categorias do MRG, em países com ou sem passado comunista. O teste demonstrou que a utilização dessas categorias em países pós-comunistas apresenta uma fraca relação.

tão satisfatória. Assim o autor destaca a importância de testes de confiabilidade e a consciência da limitação da aplicação do índice em alguns contextos e partidos.

Tarouco e Madeira (2013) levantam em seu trabalho a discussão sobre a aplicabilidade nos partidos brasileiros da escala de mensuração ideológica do *Manifesto Research Group*. Diante das particularidades do contexto social, histórico e econômico, há questões que não podem ser deixadas de lado como a herança do regime ditatorial-militar sobre os partidos brasileiros e o peso desejável da intervenção do Estado na economia (Tarouco e Madeira, 2013, p. 159). Há questões que vão além de posicionamentos ideológicos, como a defesa do regime democrático. Ainda segundo os autores, há outras variáveis do modelo do MRG que não se aplicam à distinção entre esquerda e direita no Brasil, como o internacionalismo e a defesa da paz como categorias de esquerda e a defesa dos direitos humanos e liberdade como categorias de direita. Assumindo esses problemas e peculiaridades, os autores propuseram uma adaptação da escala⁵. A conclusão a partir dessa readaptação é que os resultados obtidos com a aplicação do modelo não apontam para a negação ou validação das categorias e sim para a necessidade de um refinamento e ampliação deste debate. Neste artigo, não é realizada nenhuma adaptação da escala do MRG, como a feita por Tarouco e Madeira (2013). Para a realização de adaptações metodológicas são necessários aprofundamentos nos contextos históricos, econômicos e sociais, ampliação no número de partidos, como também estudos em séries temporais.

Como já foi mencionado, a escala Rile consiste no reagrupamento de algumas categorias em dois grupos, direita e esquerda. A composição da escala é feita as pelas categorias apresentadas no Quadro 1.

-
5. Na adaptação elaborada por Tarouco e Madeira (2013) o índice que era composto originalmente ao todo por 26 categorias, ficou com 12. De cada grupo foram retiradas oito categorias e foi acrescentada uma. Na direita foi acrescentada: Classe média e grupos profissionais, no grupo da esquerda: Análise Marxista. Das categorias originais da direita foram retiradas categorias como: Moralidade tradicional; positivo; Lei e Ordem; Harmonia Social. Assim, na adaptação dos autores no grupo de direita ficaram as seguintes categorias: Forças Armadas: positivo; Livre Iniciativa; Incentivos; Ortodoxia Econômica; Limitação do *Welfare State*; Classe média e grupos profissionais. Na esquerda ficaram: Regulação do Mercado; Planejamento Econômico; Economia controlada; Análise Marxista; Expansão do *Welfare State* e Classes Trabalhadoras: positivo.

Quadro I. Categorias da escala Esquerda-Direita do Manifesto Research Group

Direita	Esquerda
104 Forças Armadas: positivo	103 Anti-imperialismo anticolonialismo
201 Liberdade e Direitos Humanos: positivo	105 Forças Armadas: negativo
203 Constitucionalismo: positivo	106 Paz: positivo
305 Autoridade Política: positivo	107 Internacionalismo: positivo
401 Livre Iniciativa	202 Democracia: positivo
402 Incentivos	403 Regulação do Mercado
407 Protecionismo: negativo	404 Planejamento Econômico
414 Ortodoxia econômica	406 Protecionismo: positivo
505 Limitação <i>Welfare State</i>	412 Economia controlada
601 Nacionalismo: positivo	413 Nacionalização: positivo
603 Moralidade tradicional: positivo	504 Expansão do <i>Welfare State</i>
605 Lei e Ordem: positivo	506 Expansão da Educação: positivo
606 Harmonia Social: positivo	701 Classes trabalhadoras: positivo

Fonte: Klingemann *et al.* (2006)

Na Tabela 2 estão apresentadas as proporções de codificação dos textos dentro das categorias que compõem a escala da direita. Nos documentos do DEM a maior presença é a da categoria “Liberdade e Direitos Humanos: positivo” (8%); a segunda categoria mais presente, dentro da escala, é “Ortodoxia econômica” (5,6%). Já na outra legenda brasileira, o PP, as maiores presenças estão dentro do domínio Economia, nas categorias “Incentivos” e “Ortodoxia econômica”, com 3,95% e 3,42%, respectivamente.

As análises dos documentos das legendas chilenas demonstram que a maior presença dos elementos de direita está na categoria “Liberdade e Direitos Humanos: positivo”, 13,88% (RN) e 13,19% (UDI). A segunda categoria mais presente é “Harmonia Social: positivo”, 9,94% (RN) e 8,76% (UDI). Outros destaques nestas legendas são as categorias “Livre Iniciativa”, no domínio Economia; “Forças Armadas: positivo”; e “Moralidade tradicional: positivo”.

Na categoria “Moralidade tradicional: positivo”, os partidos chilenos se destacam dos demais, essa categoria compreende menções favoráveis a valores tradicionais, como repressão à imoralidade, manutenção da família e da religião. Nos documentos é possível encontrar menção a uma ordem moral como fundamento da civilização ocidental e cristã, à qual se deve ajustar a sociedade. A família é considerada como o núcleo básico da sociedade, e por isso

deve ser fortalecido e respeitado. A mulher é vista como o núcleo da família, responsável pela transmissão dos valores morais e tradicionais. São valores conservadores tradicionais, assim os partidos de direita chilenos apresentam uma postura mais conservadora do que os demais. As categorias “Lei e Ordem: positivo” e “Harmonia social: positivo” também contribuem de forma significativa para uma posição mais à direita dos partidos chilenos. Essas categorias também concentram questões valorativas tipicamente conservadoras e de direita. Nessas categorias os partidos chilenos apresentam uma grande concentração, o que difere bastante dos demais.

O Partido Nacional do Uruguai apresenta a maior concentração na categoria “Liberdade e Direitos Humanos: positivo”, com 8,07%. Nas demais categorias não há alguma concentração e as proporções se dividem de forma bastante próximas.

Tabela 2. Porcentagem de texto (categorias de direita) nos documentos partidários

Categorias: Direita	Brasil		Chile		Uruguai
	DEM	PP	RN	UDI	PN
104 Forças Armadas: positivo	0,58%	1,24%	5,93%	6,62%	0,54%
201 Liberdade e Direitos Humanos: positivo	7,99%	2,61%	13,88%	13,19%	8,07%
203 Constitucionalismo: positivo	0,54%	0,29%	0,30%	0,26%	2,57%
305 Autoridade Política: positivo	0%	0%	0%	0,63%	2,53%
401 Livre Iniciativa	2,91%	0,66%	9,36%	7,85%	0%
402 Incentivos	1,12%	3,95%	1,52%	1,49%	0%
407 Protecionismo: negativo	0%	0%	0%	0%	0%
414 Ortodoxia econômica	5,60%	3,42%	0,97%	0%	0%
505 Limitação <i>Welfare State</i>	0%	0%	0%	0%	0%
601 Nacionalismo: positivo	0,48%	1,40%	2,44%	1,61%	1,04%
603 Moralidade tradicional: positivo	0%	1,18%	4,13%	6,48%	1,45%
605 Lei e Ordem: positivo	0,48%	0,42%	1,61%	3,56%	0%
606 Harmonia Social: positivo	0%	0%	9,94%	8,76%	1,41%
Total:	19,70%	15,17%	50,08%	50,45%	17,61%

Fonte: A autora

Podemos destacar a categoria “Liberdade e Direitos Humanos: positivo” presente de forma significativa em todos os partidos. A definição dada pelo MRG para esta categoria é: “Menção favorável

da importância da liberdade pessoal e os direitos civis, a liberdade de controle burocrático, a liberdade de expressão, a liberdade de coerção nas esferas política e econômica, o individualismo”. Nos documentos, são destacados o valor da liberdade individual e a importância da garantia dos direitos individuais. Outro realce que cabe é a menção favorável em todos os partidos às Forças Armadas, considerando que todos estes países passaram por regimes autoritários na sua história recente e cujos partidos são originários de grupos oriundos e até mesmo apoiadores desses regimes. O destaque nesta categoria vai para os partidos chilenos. Enquanto as menções nos demais partidos referem-se à manutenção da estrutura e à importância das Forças Armadas na defesa externa, os chilenos se posicionam favoráveis ao antigo regime, chegando mesmo a defender a necessidade e a oportunidade da ação dos militares no processo autoritário.

A categoria “Limitação *Welfare State*” não está presente em nenhum dos documentos partidários. Esta categoria abrange citações de limitação de gastos com serviços e seguridade social. Os documentos apresentam, na realidade, uma situação contrária. Citam a constante necessidade de o Estado garantir serviços à população, como saúde, educação, moradia, entre outros. Não há menção contrária nos documentos dos partidos de direita do Brasil, Chile e Uruguai ao protecionismo econômico. Há sim uma constante lembrança da necessidade de defesa de produtos e de mercado nacionais.

Na comparação entre partidos, podemos observar que os chilenos apresentam uma maior proporção de menções às categorias de direita – cenário bem distante dos demais partidos aqui estudados. Nos documentos da RN e da UDI as cifras chegam à metade das citações (50,08% e 50,45%, respectivamente). Já para os demais partidos estudados, a presença de categorias típicas de direita segundo o modelo empregado não chega a um quinto do total dos documentos. Pela análise podemos observar que os partidos de direita chilenos assumem posicionamentos mais contundentes em relação aos temas tradicionalmente relacionados à direita.

Na somatória das categorias de esquerda, os partidos chilenos são os que apresentam a menor proporção. Em contraste, os partidos brasileiros apresentam a maior, com aproximadamente um terço do conteúdo de seus textos nestas categorias, PP com 29% e DEM com 30,38%. Esses dados podem ser observados na Tabela 3:

Tabela 3. Porcentagem de texto (categorias de esquerda) nos documentos partidários

Categorias: Esquerda	Brasil		Chile		Uruguai
	DEM	PP	RN	UDI	PN
103 Anti-imperialismo anticolonialismo	0,88%	0%	1,19%	0%	2,11%
105 Forças Armadas: negativo	0%	0%	0%	0%	0%
106 Paz: positivo	0%	0,16%	0,19%	0%	0%
107 Internacionalismo: positivo	0,67%	0,66%	0,25%	0%	0%
202 Democracia: positivo	5,39%	2,76%	5,29%	5,73%	10,35%
403 Regulação do Mercado	1%	2,29%	2,96%	2,62%	1,33%
404 Planejamento Econômico	0,58%	0%	1,11%	1,47%	0%
406 Protecionismo: positivo	1,57%	0,32%	1,08%	0,96%	0%
412 Economia controlada	1,70%	1,03%	0%	0%	0%
413 Nacionalização: positivo	0%	0%	0%	0%	0%
504 Expansão do <i>Welfare State</i>	8,90%	9,16%	5,82%	6,33%	2,44%
506 Expansão da Educação: positivo	3,21%	6,90%	0,06%	0,19%	6,13%
701 Classes trabalhadoras: positivo	6,48%	5,79%	1,50%	1,52%	3,15%
Total:	30,38%	29%	19,45%	19%	25,51%

Fonte: A autora

Na legenda uruguaia a maior presença é de menções favoráveis à democracia e aos princípios democráticos, como também uma defesa da ampliação da educação em todos os níveis. Os partidos chilenos não apresentam uma defesa acentuada da necessidade de ampliação da educação como os partidos brasileiros e o uruguaio. Entre os partidos brasileiros, o PP se destaca do DEM. Em 6,9% dos seus documentos fazem menção positiva à expansão da educação, contra apenas 3,21% do DEM. Nos documentos do partido esta é a segunda categoria com maior presença, já para o DEM é a quarta com maior presença.

Os partidos de direita brasileiros se destacam dos demais na categoria “Classes trabalhadoras: positivo”. São os partidos que, comparativamente, mais apresentam em seus manifestos a defesa programática dos trabalhadores, com menções a salários justos, legitimidade de filiação a sindicatos, manutenção dos direitos trabalhistas, entre outros. No DEM esta é a segunda categoria com maior menção (6,5%), e no PP a terceira (5,8%).

A categoria com destaque em todos os partidos de direita é “Expansão *Welfare State*”, sendo nos partidos brasileiros e chilenos a categoria com maior presença. Isto demonstra um posicionamento

favorável desses partidos à necessidade de políticas sociais do Estado para amenizar problemas sociais: desde a oferta de serviços como saúde, habitação até a proteção para pessoas em situações menos favorecidas. Junto com esta categoria, ganha destaque a categoria: “Expansão da Educação: positivo”. Ela envolve menções favoráveis a políticas públicas de ampliação e melhorias na área educacional. Nos documentos do PP e do PN esta é a segunda categoria com maior presença. Já nos documentos dos partidos chilenos sua presença é quase inexistente (UDI = 0,19% e RN = 0,06%). A união destas duas categorias demonstra que também os partidos de direita no Uruguai e no Brasil reclamam uma maior presença do Estado no que se refere ao atendimento de políticas públicas nas áreas sociais.

No que tange à economia, observamos a tímida defesa do Estado nesta questão. O papel do Estado deve se restringir à defesa do mercado nacional e à garantia de estabilidade econômica, através de políticas de controle de inflação, gestão cambial e de regulação do comércio externo.

O resultado final do índice a partir desse modelo de análise dos manifestos partidários está na Tabela 4. Somamos as categorias por partidos em cada um dos grupos (direita e esquerda) e fizemos uma subtração do percentual de menções (direita – esquerda). O resultado indica a posição dos partidos estudados na escala ideológica.

Tabela 4. Cálculo da posição na escala esquerda-direita: % total do texto dedicado às seguintes categorias

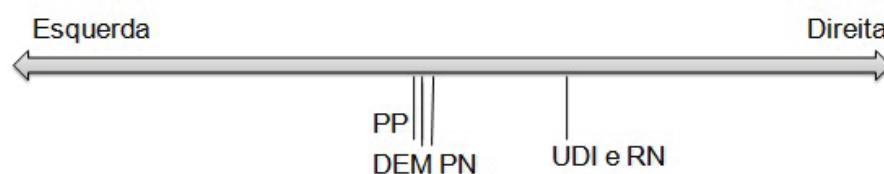
Partido	Direita	Esquerda	Posição na escala (% direita - % esquerda)
DEM	19,22	30,38	-11,16
PP	13,77	29	-15,23
RN	50,08	19,45	31,35
UDI	50,45	19	31,45
PN	16,57	25,51	-8,94

Fonte: A autora

Os partidos brasileiros e o uruguaio são os que mais se aproximam da esquerda, enquanto os chilenos apresentam uma posição claramente na direita.

De forma mais ilustrativa podemos observar a Figura 1, no qual os partidos estão posicionados graficamente no eixo espacial esquerda-direita. Os brasileiros são os mais próximos da esquerda, enquanto o uruguaio apresenta uma posição um pouco mais próxima ao centro, ficando os partidos chilenos mais próximos à direita.

Figura 1. Posicionamento dos partidos na escala esquerda-direita



A posição dos partidos brasileiros se aproxima da esquerda como efeito das menções em seus documentos a um Estado responsável na área social e ativo na prestação de serviços públicos, como saúde e educação; e também pelo apoio dado aos trabalhadores em seus documentos. Para contrabalançar seu “esquerdismo”, há uma defesa da liberdade individual e dos seus direitos individuais, e também por uma advocacia do Estado mínimo na economia.

O Partido Nacional ocupa uma posição mais central, um equilíbrio nos seus posicionamentos, levemente à esquerda graças à defesa de princípios democráticos – e também por destacar a necessidade da presença do Estado na gestão das questões sociais.

Os partidos chilenos são os que estão mais a direita no espectro. Esse posicionamento decorre de uma maior defesa de princípios morais tradicionais, de uma harmonia social, defesa das Forças Armadas e principalmente pela defesa da liberdade individual dos chilenos, temas que, tradicionalmente, são defendidos por partidos de direita.

Conclusão

A análise dos documentos e manifestos partidários do DEM, PP, PN, RN e UDI mostraram as nuances entre eles e a necessidade de um maior refinamento, tanto conceitual quanto metodológico no emprego das categorias tradicionais “direita” e “esquerda”. Sugeriu também, a partir daqui, que documentos e manifestos podem ajudar a compreender tanto aspectos organizacionais dos partidos como também as estratégias políticas dos agentes.

Atingindo a proposta deste trabalho, de identificar as diferenças nos posicionamentos entre os partidos de direita no Brasil, no Chile e no Uruguai, foram identificadas as diferenças entre as legendas e os temas mais ou menos presentes em seus documentos. Comparativamente, além de ocorrerem as diferenças entre países também ocorrem entre os partidos de um mesmo país.

Na aplicação do índice de Rile, do MRG, os partidos chilenos apresentaram posicionamento mais à direita que as legendas brasileiras e a uruguaia. São partidos que apresentam maior defesa de posturas consideradas tipicamente de direita. Porém, também se ressalta a postura de todos os partidos na necessidade da atuação do Estado em áreas como educação, saúde e moradia.

Partindo das questões apresentadas anteriormente sobre a metodologia do MRG, reforça-se a necessidade de ampliar sua utilização. A inclusão de mais países, partidos e com séries temporais mais longas trará maiores contribuições para o aperfeiçoamento da metodologia. Uma maior aplicação das suas categorias levará ao seu refinamento e a possíveis adaptações para contextos específicos.

Referências

- FRANZMANN, S.; KAISER, A. (2000). Putting Parties in Their Place: Inferring Party Left-Right Ideological Positions from Party Manifestos Data. *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 1, p. 94-103. Disponível em: <<http://ppq.sagepub.com/content/12/2/163>>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- KLINGEMANN, H.; VOLKENS, A.; BARA, J. L.; BUDGE, I.; McDONALD, M. (2006). *Mapping policy preferences II: estimates for parties, electors, and governments in Eastern Europe, European Union and OECD 1990-2003*. Oxford: Oxford University Press.
- MANIFESTO PROJECT DATABASE. (2014). Dados referentes ao tamanho do banco de dados do MRG no ano de 2013. Disponível em: <<https://manifesto-project.wzb.eu/>>. Acesso em: 11 fev. 2014.
- MÖLDER, M. (2013). The validity of the RILE left-right index as a measure of party policy. *Party Politics*, Dec, 10. p.1-12. Disponível em: <<http://ppq.sagepub.com/content/early/2013/12/09/1354068813509525>>. Acesso em: 20 dez. 2013.
- REIS, G. S. (2011). A disputa político-partidária no Uruguai: oponentes externos, adversários internos. *Observador on-line*, vol. 6, p. 3. Disponível em: <<http://>

observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/78_observador_topico_Observador_v_6_n_3.pdf>. Acesso em: 22 out. 2013.

TAROUCO, G.; MADEIRA R. (2013). Partidos, Programas e o debate sobre esquerda e direita no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, vol. 21, n. 45, p.149-165. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782013000100011&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 ago. 2013.

Anexo I - Metodologia do Manifesto Research Group (MRG)

A unidade de análise definida pelo MRG são as *quasi-sentence*. A unidade pode ser uma frase ou período, inteiro ou o seu desmembramento, que expresse uma e apenas uma ideia, argumento ou posição política. Assim, um período longo que contenha apenas uma ideia será classificado em apenas uma das categorias. Caso o período ou frase contenha uma sequência de ideias ou argumentos, ele é desmembrado e cada trecho recebe uma classificação. A utilização dessa unidade de análise por período diminui problemas de validação, como os que podem ocorrer com análise apenas de palavras. Uma mesma palavra pode apresentar significados diferentes dependendo do contexto textual em que está inserida. A análise a partir de um período ou sentença, por sua vez, pode diminuir, comparativamente, os problemas de interpretação e classificação. Nos casos em que o período não se insere em nenhuma das categorias (*e.g.*, trechos de texto dedicados à descrição histórica do partido), é atribuída a classificação “Não codificável”.

No total são 56 categorias analíticas que estão agrupadas em sete domínios, ou seja, são sete temas e cada tema possui o seu conjunto de categorias. Os sete domínios são: 1) *Relações Internacionais*, que contém nove categorias; 2) *Liberdade e Democracia*, com quatro categorias; 3) *Sistema Político*, com cinco categorias; 4) *Economia*, com dezesseis categorias; 5) *Welfare State e Qualidade de vida*, com sete categorias; 6) *Estrutura da sociedade*, com oito categorias; e 7) *Grupos Sociais*, com seis categorias.

Exemplos de classificação:

Exemplo 1

Partido: DEM - Brasil

Documento: Diretrizes do Democratas

Trecho:

“1- Diretrizes Sociais

Prioridade ao ensino básico, visando à erradicação do analfabetismo e à garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito para todos.

Extensão do ensino pré-escolar a toda população, na correspondente faixa etária, e criação de mecanismo de apoio à educação de excepcionais, considerada dever do Estado.

(...)”

Classificação:

Prioridade ao ensino básico, visando à erradicação do analfabetismo e à garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito para todos./categoria 506,

Extensão do ensino pré-escolar a toda população, na correspondente faixa etária, e criação de mecanismo de apoio à educação de excepcionais, considerada dever do Estado/categoria 506

Categoria: 506 Expansão da Educação: positivo. Descrição: Necessidade de ampliar e/ou melhorar a oferta educacional em todos os níveis. Isto exclui a formação técnica (que é codificada no item 411).

Exemplo 2

Partido: RN - Chile

Documento: Declaración de Principios

Trecho:

“17. EMPRESA PRIVADA

La empresa privada es el pilar básico e irremplazable, en una sociedad libre, para el desarrollo económico y social.

Su iniciativa, dinamismo, capacidad creadora y responsabilidad, impulsan el progreso y deben estar insertos en el bien común.

(...)”

Classificação:

La empresa privada es el pilar básico e irremplazable, en una sociedad libre, para el desarrollo económico y social/categoria 401

Su iniciativa, dinamismo, capacidad creadora y responsabilidad, impulsan el progreso y deben estar insertos en el bien común/categoria 401

Categoria: 401 Livre Iniciativa. Descrição: Menções favoráveis ao capitalismo de livre iniciativa; superioridade da iniciativa-investimento individual sobre a estatal e sistemas de controle; menções favoráveis aos direitos de propriedade privada, iniciativa-investimento

e empreendimento pessoal; necessidade de empreendimentos-investimentos individuais desimpedidos.

Anexo II - As 56 categorias do MRG

Domínios	Categorias
Domínio 1: Relações Exteriores	I01 Relações exteriores especiais: positivo
	I02 Relações exteriores favoráveis: negativo
	I03 Anti-imperialismo anticolonialismo
	I04 Forças Armadas: positivo
	I05 Forças Armadas: negativo
	I06 Paz: positivo
	I07 Internacionalismo: positivo
	I08 Integração europeia: positivo
	I09 Internacionalismo: negativo
	I10 Integração europeia: negativo
Domínio 2: Liberdade e Democracia	201 Liberdade e Direitos Humanos: positivo.
	202 Democracia: positivo
	203 Constitucionalismo: positivo
	204 Constitucionalismo: negativo
Domínio 3: Sistema Político	301 Descentralização: positivo
	302 Centralização: positivo
	303 Governo e administração eficientes: positiva
	304 Corrupção política: negativa
	305 Autoridade Política: positivo
Domínio 4: Economia	401 Livre Iniciativa
	402 Incentivos
	403 Regulação do Mercado
	404 Planejamento Econômico
	405 Corporativismo: positivo
	406 Protecionismo: positivo
	407 Protecionismo: negativo

Domínios	Categorias
Domínio 4: Economia	408 Metas econômicas
	409 Gestão de demanda Keysiana: positivo
	410 Produtividade: positivo
	411 Tecnologia e infraestrutura: positivo
	412 Economia controlada
	413 Nacionalização: positivo
	414 Ortodoxia econômica
	415 Análise marxista
Domínio 5: Welfare State e Qualidade de vida	416 Anti-crescimento econômico: positivo
	501 Proteção ambiental: positivo
	502 Cultura: positivo
	503 Justiça social: positivo
	504 Expansão do Welfare State
	505 Limitação Welfare State
	506 Expansão da educação: positivo
507 Limitação da educação: positivo	
Domínio 6: Estrutura da sociedade	601 Nacionalismo: positivo
	602 Nacionalismo: negativo
	603 Moralidade tradicional: positivo
	604 Moralidade tradicional: negativo
	605 Lei e Ordem: positivo
	606 Harmonia Social: positivo
	607 Multiculturalismo: positivo
	608 Multiculturalismo: negativo
Domínio 7: Grupos Sociais	701 Classes trabalhadoras: positivo
	702 Classes trabalhadoras: negativo
	703 Agricultores: positivo
	704 Classe média ou grupos profissionais: positivo
	705 Grupos minoritários: positivo
	706 Grupos demográficos não econômicos: positivo

A seguir estão as descrições das 56 categorias.

I - DOMÍNIO: RELAÇÕES EXTERIORES

101 Relações exteriores especiais: positivo

Descrição: Menção favorável a determinados países com os quais o país tem uma relação especial. Por exemplo, no caso britânico: ex-colônias, no caso sueco: o resto do Escandinávia, a necessidade de cooperação e/ou ajuda para esses países.

102 Relações favoráveis: negativo

Descrição: Menção negativa a determinados países com os quais o país tem uma relação especial. Contrário ao 101.

103 Anti-imperialismo anticolonialismo

Descrição: Referência negativa para exercer forte influência (política, militar ou comercial) em relação a outros estados; referência negativa para controlar outros países como se fosse parte de um império; menção favorável a descolonização; referência favorável a uma maior autonomia e independência para as colônias; referência negativa ao comportamento imperial do manifesto e/ou em outros países.

104 Forças Armadas: positivo

Descrição: Necessidade de manter ou aumentar gastos militares; modernização das forças armadas e melhoria da força militar; rearmamento e autodefesa; necessidade de honrar obrigações de tratados militares; necessidade de assegurar recursos humanos adequados nas forças armadas. Defesa do território e integridade. Favorecimento de militares.

105 Forças Armadas: negativo

Descrição: Menção favorável de diminuir os gastos militares, o desarmamento, “males da guerra”, promete reduzir o recrutamento. Contrário 104.

106 Paz: positivo

Descrição: Paz como um objetivo geral; declarações de crença na paz e de meios pacíficos de resolução de crises; conveniência de países em intermediar negociações com países hostis.

107 Internacionalismo: positivo

Descrição: Necessidade de cooperação internacional, a cooperação com outros países especificados no item 101, necessidade de ajuda aos países em desenvolvimento, a necessidade de planejamento mundial de recursos; necessidade de tribunais internacionais, o apoio para qualquer meta internacional ou estado do mundo, o apoio à ONU.

108 Integração europeia: positivo

Descrição: Menção favorável da integração europeia em geral; conveniência da expansão da União Europeia e/ou o aumento da sua competência.

109 Internacionalismo: negativo

Descrição: Menção favorável da independência nacional e soberania como oposição ao internacionalismo. Contrário ao 107.

110 Integração europeia: negativo

Descrição: Menção hostil a União Europeia; oposição a políticas específicas da Europa. Contrário ao 108.

2 - DOMÍNIO: LIBERDADE E DEMOCRACIA**201 Liberdade e Direitos Humanos: positivo.**

Descrição: Menção favorável da importância da liberdade pessoal e os direitos civis, a liberdade de controle burocrático, a liberdade de expressão, a liberdade de coerção nas esferas política e econômica, o individualismo.

202 Democracia: positivo

Descrição: Menção favorável da democracia como um método ou objetivo nacional e em outras organizações; o envolvimento de todos os cidadãos na tomada de decisões, bem como de apoio generalizado para manifestação da democracia no país.

203 Constitucionalismo: positivo

Descrição: Suporte para aspectos específicos da constituição; uso do constitucionalismo como um argumento para a política, bem como a aprovação geral do caminho constitucional de fazer as coisas.

204 Constitucionalismo: negativo

Descrição: Oposição à constituição em geral ou em aspectos específicos. Contrário a 203.

3 - DOMÍNIO: SISTEMA POLÍTICO**301 Descentralização: positivo**

Descrição: Apoio ao federalismo; mais autonomia regional para a política ou economia; apoio para manter costumes e símbolos locais e regionais; menção favorável de uma atenção especial para as áreas locais; deferência à expertise local.

302 Centralização: positivo

Descrição: Oposição à tomada de decisão política a nível político mais baixas, o apoio à maior centralização dos procedimentos políticos e administrativos. Contrário ao 301.

303 Governo e administração eficientes: positiva

Descrição: Necessidade de eficiência e economia no governo e administração; cortar serviço civil; melhoria dos procedimentos governamentais; apelo geral para tornar o processo de governo e administrações mais barato e mais eficaz.

304 Corrupção política: negativa

Descrição: Necessidade de eliminar a corrupção e abuso associado, na vida política e pública.

305 Autoridade Política: positivo

Descrição: Menção favorável a um governo forte, incluindo estabilidade de governo; competência do partido para governar e ou a falta de tal competência do outro partido.

4 - DOMÍNIO: ECONOMIA**401 Livre Iniciativa**

Descrição: Menções favoráveis a capitalismo de livre iniciativa; superioridade da iniciativa-investimento individual sobre a estatal e sistemas de controle; menções favoráveis aos direitos de propriedade privada, iniciativa-investimento e empreendimento pessoal; necessidade de empreendimentos-investimentos individuais desimpedidos.

402 Incentivos

Descrição: Necessidade de políticas salariais e tributárias para induzir investimento; encorajamento para novos empreendimentos; necessidade de inventivos financeiros e de outros tipos como subsídios. Apoio à pequena empresa.

403 Regulação do Mercado

Descrição: Necessidade de regulamentações para fazer empresas privadas funcionarem melhor; ações contra monopólios e trustes e em defesa do consumidor e pequenos negócios; encorajamento da competição econômica; economia social de mercado.

404 Planejamento Econômico

Descrição: Menções favoráveis a planejamento econômico de longo prazo de natureza consultiva ou indicativa, necessidade de o governo criar tal plano.

405 Corporativismo: positivo

Descrição: Menção favorável à necessidade de a colaboração de empregadores e organizações sindicais em planejamento econômico global e direção por meio de organismos tripartidos do governo, empregadores e sindicatos.

406 Protecionismo: positivo

Descrição: Menção favorável de ampliação ou manutenção de tarifas para proteger os mercados internos; outro protecionismo econômico doméstico, tais como restrições de cotas.

407 Protecionismo: negativo

Descrição: Suporte para o conceito de livre comércio.

408 Metas econômicas

Descrição: Demonstrações intenção de perseguir quaisquer objetivos econômicos não abrangidos por outras categorias no Domínio 4. Esta categoria é criada para capturar o interesse global dos partidos na economia e, portanto, abrange uma variedade de objetivos econômicos.

409 Gestão de demanda Keyiana: positivo

Descrição: Demanda política econômica orientada; política econômica dedicada a evitar a depressão, os efeitos de mitigação

de depressão e/ou ao aumento da demanda privada, através do aumento dos gastos sociais.

410 Produtividade: positivo

Descrição: Necessidade de encorajar ou facilitar uma maior produção, a necessidade de tomar medidas de ajuste; apelo a uma maior produção e importância da produtividade para a economia, o aumento do comércio exterior, o paradigma de crescimento.

411 Tecnologia e infraestrutura: positivo

Descrição: Importância da modernização da indústria e de meios de transporte e comunicação; importância da ciência e da evolução tecnológica na indústria; necessidade de formação e pesquisas. Isto não implica em educação em geral (ver categoria 506).

412 Economia controlada

Descrição: Necessidade geral de controle governamental da economia; controle sobre preços, salários e aluguéis etc.; intervenção estatal no sistema econômico.

413 Nacionalização: positivo

Descrição: Menção favorável de propriedade do governo, total ou parcial, incluindo a posse do governo da terra.

414 Ortodoxia econômica

Descrição: Necessidade de ortodoxia econômica tradicional, por exemplo, redução de déficits orçamentários, redução de gastos em crises, parcimônia (reservas) e economia; apoio a instituições econômicas tradicionais, como mercado de ações e sistema bancário; apoio a moeda forte. Inclui referências a: (i) políticas de ajuste fiscal, (ii) endividamento do estado, (iii) austeridade, (iv) equilíbrio fiscal, (v) falência do modelo nacional-desenvolvimentista e/ou sua reforma e (vi) privatizações.

415 Análise marxista

Descrição: Referência positiva (tipicamente, mas não apenas por partidos comunistas) ao uso específico da terminologia marxista-leninista e análise de situações que de outra maneira não poderiam ser codificadas. Socialismo; uso de categorias marxistas na análise; formas coletivas de propriedade; anticapitalismo.

416 Economia anti-crescimento: positivo

Descrição: Menção favorável da política anti-crescimento e da economia de estado estacionário; “política verde” ecologismo / especialmente quando aplicado a política econômica, o desenvolvimento sustentável. (Teste codificação, no entanto, têm mostrado que os partidos de antes do início da década de 1990 quase nunca defenderam políticas anti-crescimento.)

5 - DOMÍNIO: WELFARE STATE E QUALIDADE DE VIDA

501 Proteção ambiental: positivo

Descrição: Preseruações de campo, florestas, etc; preseruações gerais de recursos naturais contra os interesses próprios; uso adequado dos parques nacionais, bancos de solo, etc., melhoria ambiental. “Ecologismo/política verde”, como aplicado à política ambiental.

502 Cultura: positivo

Descrição: Necessidade de fornecer cultura e de lazer, incluindo artes e do desporto; necessidade de gastar dinheiro em museus, galerias de arte, etc.; necessidade de incentivar importantes atividades de lazer e meios de comunicação culturais.

503 Justiça social: positivo

Descrição: Conceito de igualdade; necessidade de um tratamento equitativo de todos os povos, a proteção especial para desfavorecidos; necessidade de distribuição justa dos recursos, eliminação de barreiras de classe; fim da discriminação por motivos de raça, sexo, gênero, deficiência, idade, orientação sexual, etc.

504 Expansão do Welfare State

Descrição: Menções favoráveis à necessidade de introduzir, manter ou expandir qualquer serviço social ou projeto de seguridade social; apoio a serviços sociais como serviços de saúde ou habitação. Essa categoria exclui educação. Inclui referências a: questões urbanas, problemas sociais e políticas sociais.

505 Limitação Welfare State

Descrição: Limitação do gasto com serviços e seguridade social. Ajuste da Previdência.

506 Expansão da Educação: positivo

Descrição: Necessidade de ampliar e/ou melhorar a oferta educacional em todos os níveis. Isto exclui a formação técnica (que é codificada no item 411).

507 Limitação da educação: positivo

Descrição: Limitar despesas com educação. Contrário ao 506.

6 - DOMÍNIO: PADRÕES SOCIAIS**601 Nacionalismo: positivo**

Descrição: Apoio ao patriotismo e/ou nacionalismo; suspensão de liberdade a fim de proteger o Estado contra a subversão; o apoio para as ideias nacionais estabelecidas.

602 Nacionalismo: negativo

Descrição: Oposição ao patriotismo e/ou nacionalismo; oposição do Estado nacional existente. Contrário ao 601.

603 Moralidade tradicional: positivo

Descrição: Menção favorável dos valores morais tradicionais; proibição, censura e repressão da imoralidade e comportamento inadequado, manutenção e estabilidade da família, da religião.

604 Moralidade tradicional: negativo

Descrição: oposição aos valores morais tradicionais; suporte para o divórcio, aborto, etc. Contrário ao 603.

605 Lei e Ordem: positivo

Descrição: Execução de todas as leis, as ações contra o crime, o apoio de recursos para melhorar a polícia, etc.; atitudes mais duras nos tribunais.

606 Harmonia Social: positivo

Descrição: Apelo para o esforço nacional e da solidariedade; necessidade de a sociedade ver-se tão unidos; apelo por espírito público, denunciando atitudes antissociais em tempos de crise, o apoio para o interesse público.

607 Multiculturalismo: positivo

Descrição: Menção favorável à diversidade cultural; comunitarismo, pluralidade cultural; preservação da autonomia religiosa, heranças linguísticas dentro do país, incluindo disposições educativas especiais.

608 Multiculturalismo: negativo

Descrição: Ampliação ou incentivo da integração cultural. Contrário 607.

7 – DOMÍNIO: GRUPOS SOCIAIS**701 Classes trabalhadoras: positivo**

Descrição: Referências favoráveis a grupos laborais, classe trabalhadora, desempregados; apoio a sindicatos; bom tratamento de trabalhadores manuais e de outros tipos. Direitos dos trabalhadores, liberdade sindical e salários.

702 Classes trabalhadoras: negativo

Descrição: Abuso de poder por parte dos sindicatos. Contrário 701.

703 Agricultores: positivo

Descrição: Apoio à agricultura e aos agricultores, qualquer política que vise especificamente a beneficiar este grupo.

704 Classe média ou grupos profissionais: positivo

Descrição: Referência favorável à classe média, grupos profissionais, como médicos e advogados, velha e nova classe média.

705 Grupos minoritários: positivo

Descrição: Referência favorável aos grupos minoritários que são definidos nem em termos econômicos, nem em termos demográficos, por exemplo, portadores de necessidades especiais, homossexuais, imigrantes, etc.

706 Grupos demográficos não econômicos: positivo

Descrição: Menção favorável de, ou necessidade de, assistência à mulher, ao idoso, à criança, aos grupos linguísticos, etc.; grupos de interesses especiais de todos os tipos.

Paraná Eleitoral

revista brasileira de direito eleitoral e ciência política

ISSN 1414-7866 versão impressa

Apresentação

Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política é editada pelo Tribunal Regional Eleitoral do Paraná em parceria com o Núcleo de Pesquisa em Sociologia Política Brasileira da Universidade Federal do Paraná e com seu Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. A periodicidade da publicação é quadrimestral em suas versões online e impressa. Ela aparece nos meses de abril, agosto e dezembro.

Objetivo e política editorial

Eleições, partidos políticos, campanhas eleitorais, elites políticas, em resumo, “comportamento político”, constitui um espaço singular na discussão sobre os processos políticos nos regimes democráticos contemporâneos. A **Paraná Eleitoral: revista brasileira de direito eleitoral e ciência política** é uma publicação destinada a debater prioritariamente esses temas através da Ciência Política e do Direito Político.

Para tanto, a revista **Paraná Eleitoral** recebe, via e-mail, textos em Português ou Espanhol que tenham como objeto a estrutura e organização de partidos políticos, ideologias políticas e partidárias, campanhas eleitorais, competição política, votações e regras eleitorais, recrutamento e formação de elites políticas e parlamentares, organização do sistema político nacional e regional. O periódico aceita tanto contribuições sobre processos de longa duração quanto estudos de casos. São bem-vindos artigos que utilizem ferramentas de análise diversificadas (séries históricas, modelos estatísticos, interpretações sociológicas) ou a interação entre elas.

Normas para envio de artigos

Os artigos devem ser enviados à revista **Paraná Eleitoral** em formato .doc, .docx ou compatível com o editor de textos *Word for Windows*, aos cuidados dos editores, para o seguinte endereço (assunto do e-mail: artigo submetido à Revista *Paraná Eleitoral*): paranael@tre-pr.gov.br

Os artigos devem ser inéditos, salvo dispensa dos editores quando se tratar de matéria relevante e de interesse da comunidade político-eleitoral. Em formulário específico enviado ao autor após o aceite do texto, esse deverá declarar o ineditismo do trabalho e autorizar sua publicação, cedendo os direitos autorais para a **Paraná Eleitoral**.

A fim de garantir o anonimato, deve-se submeter o artigo com uma página de rosto contendo as seguintes informações: autoria, filiação institucional, qualificação acadêmica, três últimas publicações relevantes na área, endereço de contato, telefone e endereço eletrônico.

Os manuscritos devem ser enviados em fonte *Times New Roman* tamanho 12, em espaçamento duplo. As margens esquerda, superior e inferior devem ter três centímetros e a direita dois centímetros.

O texto deve apresentar título simples e direto. Quanto ao tamanho dos artigos, sugere-se não ultrapassar 9 000 palavras (ou até 30 laudas), incluídas notas de rodapé e referências bibliográficas.

Os artigos deverão ser obrigatoriamente acompanhados: (i) de um resumo de no máximo 250 palavras em português e inglês sintetizando o tema discutido, as hipóteses de trabalho, métodos e ferramentas utilizadas nas análises dos dados e as principais conclusões; as conclusões ou achados do estudo devem obrigatoriamente constar no resumo; e (ii) de uma relação de cinco palavras-chave, para efeito de indexação bibliográfica. O resumo deverá ser redigido em parágrafo único.

A responsabilidade pela revisão ortográfica e gramatical é do autor do manuscrito. Referências à paginação devem apresentar sua forma mais resumida (exemplo: 74-9; 3-5; 131). O mesmo deve se proceder quanto a datas, utilizando o formato dd/mm/aaaa.

Tabelas, quadros e gráficos, imagens e figuras devem constar no corpo do texto exatamente no local onde elas devem aparecer publicadas. Devem estar numeradas e com titulação clara e resumida. As referências e fontes das tabelas, figuras e imagens devem constar imediatamente abaixo das mesmas. É imprescindível indicar as fontes dos dados utilizados na confecção de tabelas, quadros e imagens.

Todo destaque que se queira fazer no texto deve ser feito em *itálico*. As palavras estrangeiras que não possuem equivalente em português ou espanhol devem também estar em *itálico*. Jamais deve ser usado o negrito ou o sublinhado.

Citações de outros autores contendo até três linhas devem ser feitas entre aspas, no corpo do texto. As citações que superam três

linhas deverão estar em parágrafo próprio, com recuo dobrado, fonte um ponto menor que a do texto principal.

As citações em línguas que não a do texto no qual o artigo foi redigido devem ser obrigatoriamente traduzidas.

As notas de rodapé deverão ser de natureza substantiva, limitadas ao mínimo indispensável e indicadas por algarismos arábicos em ordem crescente. Para as notas de rodapé utiliza-se letra *Time New Roman*, tamanho 10, com espaçamento simples.

Todas as fontes utilizadas na pesquisa e citadas no texto deverão constar no final do artigo com o título “Referências”.

As referências deverão ser feitas em formato “autor:data” no corpo do artigo.

Referências bibliográficas ao longo do texto devem responder ao seguinte formato: (Santos, 1998, 71-2); para mais de um autor utilizar (Santos e Pereira, 2007); quando a referência trouxer mais de dois autores utilizar *et al.* após o primeiro autor, sempre em itálico (Santos *et al.*, 2003). Para textos do mesmo autor, porém de anos diferentes, utilizar ordem alfabética para diferenciar as obras citadas, como no exemplo: (Santos, 2001a; Santos, 2001b).

O item “Referências” deverá conter os seguintes formatos para diferentes tipos de publicação:

Livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *Título em itálico*. Cidade: Editora.

Artigos de periódicos:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do artigo. *Nome do Periódico em itálico*, vol., n., paginação (x-y).

Capítulos de livros:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do capítulo. In: SOBRENOME, Nome (abreviado). *Título do livro em itálico*. Cidade: Editora.

Internet (documentos eletrônicos):

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). *título em itálico*. Disponível em: [endereço de acesso]. [data de acesso].

Trabalhos não publicados:

SOBRENOME, Nome (abreviado). (ano). Título do trabalho. Filiação institucional do autor. Digit.

Documentos:

Título do documento. (ano). Fonte. Local de Publicação: Órgão responsável pela publicação. Data de consulta ou acesso.

A seleção dos artigos

Ao enviar manuscrito para a revista **Paraná Eleitoral** o(s) autor(es) transfere(m) para o periódico o direito de publicá-lo em qualquer tempo. Excedendo o número de artigos programados para publicação no ano (aproximadamente 18 artigos), será utilizado também como critério para seleção: (i) a ordem cronológica de recebimento do manuscrito por **Paraná Eleitoral**; (ii) a atualidade do assunto discutido ou da base de dados utilizada no estudo; e (iii) a relevância política ou social da matéria. Em caso de “chamadas de artigos” para edição temática, o texto fora do tema não será submetido ao parecerista de imediato.

Os autores serão informados sobre o aceite ou recusa da publicação através de parecer anônimo, não sendo admitidos recursos da recusa do artigo.

A seleção para publicação dos artigos é de competência dos **Editores** da revista **Paraná Eleitoral**, que os encaminhará aos pareceristas para avaliação, resguardando o sigilo do nome do(s) autor(es).

A revista **Paraná Eleitoral** não devolverá os originais das colaborações enviadas.

Após o envio do artigo e a confirmação de seu recebimento pelos editores da revista **Paraná Eleitoral**, o prazo para a avaliação do manuscrito é de até seis meses.

O(s) autor(es) de trabalho publicado na revista **Paraná Eleitoral** receberá(ão) três exemplares do respectivo número em seu endereço de contato informado.

Não serão devidos direitos autorais ou qualquer remuneração pela publicação dos trabalhos na revista **Paraná Eleitoral**, em qualquer tipo de mídia impressa (papel) ou eletrônica (Internet, CD-Rom, *e-book*, etc.).

Os casos omissos serão resolvidos pelo **Conselho Editorial** da revista.